



[Start]

**Сессия 2014 года**

Пункт 5 предварительной повестки дня\*

**Этап заседаний высокого уровня****Обзор мирового экономического и социального положения, 2014 год: сокращение неравенства в интересах устойчивого развития****Общий обзор***Резюме*

В *Обзоре мирового экономического и социального положения, 2014 год* отмечается, что в последние десятилетия заметно возрос уровень неравенства внутри стран. Большинство населения мира живет в странах, в которых показатели неравенства в 2010 году были выше, чем в 1980 году. Используемые в настоящем *Обзоре* обновленные стандартизированные показатели свидетельствуют о том, что в Азии неравенство усилилось и достигло уровня Латинской Америки, которая остается самым неблагополучным с точки зрения неравенства регионом мира. Если в странах Европы (включая Российскую Федерацию) и восточноевропейские страны с переходной экономикой) неравенство резко усилилось в 1990-х годах, то в странах Северной Америки и Океании заметное увеличение неравенства наблюдалось с 1980-х годов.

Позитивные изменения в плане снижения неравенства на уровне отдельных стран произошли в двух регионах, а именно в Африке и Латинской Америке, хотя из-за нехватки данных динамика показателей неравенства в Африке остается во многом неопределенной. В целом, однако, снижение неравенства в Африке и Латинской Америке не перевесило роста неравенства в других регионах.

\* E/2014/Rev.1, приложение II.



Национальные правительства и другие заинтересованные стороны могут, в частности, способствовать борьбе с неравенством на уровне отдельных стран путем проведения соответствующей государственной политики, которая является, следовательно, одной из важных отправных точек в деле сокращения неравенства. В *Обзоре* подчеркивается, что основы политики по сокращению неравенства необходимо будет выработать и претворять в жизнь с учетом специфики стран. Для уменьшения неравенства в контексте устойчивого развития может, в частности, потребоваться разработка комплексной системы обеспечения занятости, направленной на поддержку создания достойных рабочих мест; повышение прогрессивности налоговой системы; введение налогообложения на отрицательные внешние эффекты, обусловленные применением экологически нерациональных моделей производства и потребления; расширение представленности женщин в общинных органах, занимающихся управлением ресурсами, находящимися в общем пользовании; и международная координация в вопросах налогообложения при участии развивающихся стран.

## Введение

Проблема неравенства обсуждается в контексте выработки программы развития на период после 2015 года. Достижение более высокого уровня равенства и социальной справедливости в мире согласуется с одним из принципов, признанных государствами-членами в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>. *Обзор* призван внести вклад в проводимые в настоящее время обсуждения посредством анализа нынешней динамики изменения показателей неравенства и рассмотрения альтернативных путей его сокращения. Он призван содействовать обсуждению вопроса о том, как правительства и другие заинтересованные стороны могут добиться уменьшения неравенства, какие инструменты могут использоваться для этого и чему давние и недавние успехи в деле сокращения неравенства могут научить нас в плане возможностей и трудностей сокращения неравенства в самых различных странах и условиях. В *Обзоре* подчеркивается, что основы политики по сокращению неравенства необходимо будет выработать и претворять в жизнь с учетом специфики стран.

Сохранение высокого уровня неравенства в течение длительного времени осложняет поддержание экономического роста. Данные эмпирических исследований, проведенных недавно Международным валютным фондом (МВФ), показывают, что в странах с более высоким уровнем неравенства выше вероятность того, что периоды экономического роста окажутся менее продолжительными<sup>2</sup>. Как в развитых, так и в развивающихся странах рост неравенства связан с чрезмерным использованием моделей потребления и инвестирования, финансируемых путем привлечения заемных средств, которые могли затем служить фактором возникновения финансовых и экономических кризисов. Высокие показатели неравенства, как правило, сопровождаются также снижением объема инвестирования в человеческий капитал (в частности, в образование и здравоохранение), в связи с чем осложняется поддержание экономического роста. В условиях усиления неравенства экономический рост дает и меньшую отдачу в плане сокращения масштабов нищеты. Кроме того, было установлено, что концентрация активов ведет к неоптимальному распределению ресурсов, при котором в отрасли материального производства направляется недостаточный объем капиталовложений.

В последнем выпуске *Report on the World Social Situation 2013* («Доклад о мировом социальном положении 2013 года»), озаглавленном *Inequality Matters* («Значимость вопросов неравенства»)<sup>3</sup>, подчеркивалось, что продолжительное сохранение высокого уровня неравенства внутри стран представляет серьезную проблему в социальном плане, которая сказывается на благополучии не только тех, кто находится на нижних ступенях шкалы распределения доходов, но и тех, кто находится на ее верхних ступенях. Неравенство ограничивает возможности социальной мобильности, в том числе мобильности с течением поколений. Кроме того, накоплены данные, свидетельствующие о том, что групповое (или горизонтальное) неравенство ведет к подрыву социальной сплоченности и

<sup>1</sup> Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи.

<sup>2</sup> Jonathan David Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, inequality and growth", IMF Staff Discussion Note No. 14/02 (Washington, D.C., International Monetary Fund, February 2014).

<sup>3</sup> United Nations publication, Sales No. 13.IV.2, pp. 21–24.

служит благодатной почвой для возникновения политических и гражданских волнений, дестабилизации и снижения уровня безопасности населения.

Неравенство может препятствовать обеспечению экологической устойчивости, а деградация окружающей среды может приводить к росту неравенства. Что касается, например, проблемы изменения климата, то получены убедительные данные, свидетельствующие о том, что более бедные страны и население, на которые приходится лишь незначительная доля выбросов парниковых газов, имеют меньше возможностей для защиты от последствий изменения климата и что проблема изменения климата затрагивает бедных сильнее, чем богатых. Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК), в свою очередь, указала, что изменение климата может повлиять на уровень неравенства. Согласно МГЭИК: «Изменение климата, как ожидается, приведет к тому, что в большинстве развивающихся стран увеличатся масштабы нищеты, а в странах с растущим неравенством — как в развитых, так и развивающихся — возникнут новые очаги бедности»<sup>4</sup>.

В этой связи особое внимание в *Обзоре* уделяется четырем основным направлениям политики, которые могут во многом способствовать борьбе с неравенством: охрана окружающей среды, занятость, политика перераспределения доходов и международные усилия в областях изменения климата, налогообложения и миграции. Если вопрос о влиянии неравенства на экономические и социальные аспекты устойчивого развития серьезно изучается, то взаимосвязи между неравенством и окружающей средой уделяется меньше внимания<sup>5</sup>. В *Обзоре* рассматриваются каналы воздействия, оказываемого проблемой неравенства доходов на окружающую среду.

Для подготовки любой политической платформы, направленной на совершенствование структуры распределения доходов, потребуется активно проявлять национальную ответственность и осуществлять эффективные и легитимные процессы по обеспечению представленности всех субъектов, включая неправительственные заинтересованные стороны и организации гражданского общества. При этом в мире будет необходимо создать благоприятные условия, позволяющие каждой стране использовать необходимые стратегические возможности для определения темпов устойчивого развития и средств его обеспечения.

Неравенство доходов рассматривается в настоящем *Обзоре* в качестве одного из серьезных факторов, обуславливающих многие другие виды неравенства, хотя показатель доходности, несомненно, не позволяет точно оценивать многие аспекты неравенства, определяющие показатели устойчивого развития. В 2010 году эти различные аспекты неравенства были тщательно изучены в последних докладах Научно-исследовательского института социального развития

<sup>4</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability — summary for policy makers” (Geneva, 2014), p. 21. Имеется по адресу [http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC\\_WG2AR5\\_SPM\\_Approved.pdf](http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/IPCC_WG2AR5_SPM_Approved.pdf).

<sup>5</sup> Например, в *Докладе о мировом развитии 2006 год* под подзаголовком *Социальная справедливость и развитие* (Вашингтон, О.К., Всемирный банк, 2005 год) этот вопрос не рассматривается. Он остается вне поля зрения и в *Докладе о торговле и развитии, 2012 год* Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) под подзаголовком *Политика в интересах инклюзивного и сбалансированного роста* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.12.II.D.6).

при Организации Объединенных Наций (ЮНРИСД), а в 2013 году — в последних докладах Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)<sup>6</sup>. В частности, в издании *Report on the World Social Situation 2013* («Доклад о мировом социальном положении 2013 года») обсуждаются различия по ряду аспектов благосостояния, включая ожидаемую продолжительность жизни при рождении, выживание детей, питание и образование. Кроме того, в нем рассматривается вопрос неравенства между населением сельских и городских районов и обсуждаются проблемы обездоленных и маргинализированных социальных групп. В задачу настоящего *Обзора*, однако, не входит анализ всех аспектов неравенства.

Особое внимание в *Обзоре* уделяется неравенству внутри стран и содержится информация о глобальном неравенстве в целом. Многие факторы, обуславливающие неравенство на национальном уровне, связаны с такими глобальными процессами, как, в частности, развитие техники, международное перемещение населения, товаров, услуг и финансовых ресурсов, угрозы для экологической устойчивости и изменение климата. Любая политическая платформа, предусматривающая принятие национальных мер, должна будет осуществляться в условиях благоприятной международной обстановки, а в таких ключевых областях, как торговля, финансы, окружающая среда и мобильность населения, должны будут предприниматься международные коллективные усилия.

## Неравенство в уровне доходов по миру

Неравенство доходов может измеряться на трех различных уровнях. Показатель неравенства внутри стран определяет разницу в доходах между домашними хозяйствами в одной стране; показатель межстранового неравенства определяет разрыв между странами с точки зрения валового национального дохода (ВНД) на душу населения без учета данных о распределении доходов на уровне отдельных стран; и показатель глобального неравенства оценивает положение населения всего мира без учета государственных границ отдельных стран. Каждый из этих трех показателей может рассчитываться путем использования такого статистического показателя, как коэффициент Джини, который определяет уровень распределения доходов в диапазоне от нуля (абсолютное равенство) до единицы (полное неравенство, когда все доходы получает один человек или одно домашнее хозяйство)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (United Nations publication, Sales No. E.10.III.Y.1); и United Nations Development Programme, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries* (New York, 2013).

<sup>7</sup> Для простоты во всем тексте настоящего *Обзора* коэффициент Джини будет выражаться в процентных пунктах в диапазоне от нуля (абсолютное равенство) до ста (абсолютное неравенство).

Как показано в *Обзоре*, в целом с середины 1980-х годов показатели неравенства внутри стран увеличивались и в последнее десятилетие стабилизировались (см. диаграмму О.1)<sup>8</sup>. С 2000 года уровень межстранового неравенства, определяемый на основе показателей среднего подушевого дохода, уменьшается. Хотя показатели глобального неравенства остаются неизменными, они по-прежнему находятся на очень высоком уровне.

### **Число людей, испытывающих усиление неравенства в своих странах, растет**

По данным *Обзора*, в последние десятилетия заметно возрос уровень неравенства внутри стран: 73 процента населения мира живет в странах, в которых показатели неравенства в 2010 году были выше, чем в 1980 году.

В *Обзоре* представлены данные, свидетельствующие о резком усилении неравенства внутри стран в 1990-е годы, а также приводятся более свежие примеры снижения неравенства в некоторых странах, в частности в Латинской Америке. Если взять средние показатели по регионам<sup>9</sup>, то с 2002 года в Латинской Америке можно наблюдать значительное снижение неравенства, что подтверждается данными новых исследований об успешной борьбе с неравенством в странах этого региона<sup>10</sup>.

В 1990-х годах в странах Азии наблюдался стремительный рост неравенства, который в течение последнего десятилетия оставался на высоком уровне. В настоящем *Обзоре* представлена информация о том, что с 2007 года в странах Азии показатели неравенства, которые определялись с помощью данных о

<sup>8</sup> Всемирная база данных о неравенстве доходов (ВБНД) была создана и ведется Международным научно-исследовательским институтом экономики развития при Университете Организации Объединенных Наций (УООН-МНИИЭР). В нее занесены оценочные значения коэффициента Джини, рассчитанные с использованием более чем 20 различных определений, при этом одни коэффициенты измеряют доходы, а другие исчислены на основе расходов. Следовательно, проблема сопоставимости коэффициентов Джини по странам и во времени во многом препятствует исследованию и анализу неравенства. Проблему сопоставимости данных по странам и во времени призвана решить Всемирная стандартизованная база данных о неравенстве доходов (ВСБНД), которая обеспечивает стандартизацию коэффициентов Джини, полученных из различных источников данных, включая Всемирную базу данных о неравенстве доходов. Всемирная стандартизованная база данных о неравенстве доходов содержит сопоставимый набор стандартизованных оценочных показателей распределения рыночных и чистых/располагаемых доходов, которые рассчитываются по методу стандартизации с использованием в качестве базовых показателей оценочных данных LIS (которые раньше назывались данными Люксембургского исследования доходов) и с последующим приоритетным учетом более достоверных источников данных по сравнению с менее достоверными. Всемирная стандартизованная база данных о неравенстве доходов содержит также стандартные ошибки, совершаемые при расчете коэффициентов Джини по методу стандартизации. Необходимо учитывать, что в случае стран с наименее достоверными данными эти стандартные ошибки могут приводить к серьезным искажениям (см. также техническое приложение к *Обзору*).

<sup>9</sup> Деление на регионы дается в соответствии с обычно принятым в Организации Объединенных Наций.

<sup>10</sup> См. Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*, UNU-WIDER Studies in Development Economics (Oxford, Oxford University Press, 2014).

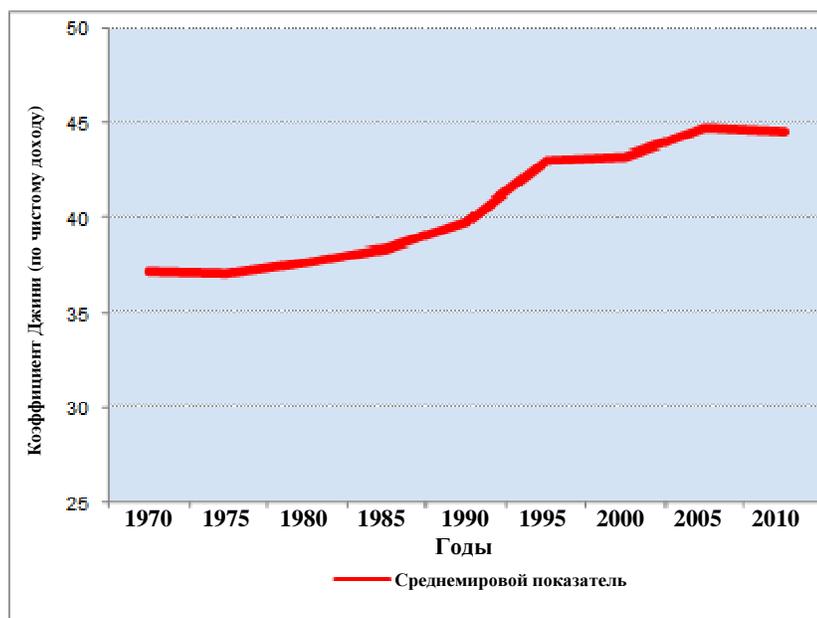
располагаемом доходе, являются такими же высокими, как и в Латинской Америке. Если в странах Европы (включая Российскую Федерацию и восточноевропейские страны с переходной экономикой) неравенство резко усилилось в 1990-х годах, то в странах Северной Америки и Океании заметное увеличение неравенства наблюдалось с 1980-х годов.

Совокупное снижение неравенства, о котором сообщалось в среднем по африканским странам, остается во многом неопределенным из-за нехватки данных. В течение последних 15 лет в странах Африки проводились обследования домашних хозяйств, которые охватывали только 75 процентов населения региона, что значительно ниже 93-процентного показателя охвата в других регионах.

Диаграмма О.1

### Уровень неравенства внутри стран, 1970–2010 годы

(Среднемировой взвешенный по численности населения коэффициент Джини, рассчитанный на основе данных о чистом располагаемом доходе)



*Источник:* ООН/ДЭСВ, на основе версии 4.1 Всемирной стандартизированной базы данных о неравенстве доходов (ВСБНД). Имеется по адресу <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.edu>.

*Примечание:* На диаграмме представлены коэффициенты Джини, показывающие распределение чистых располагаемых доходов, то есть доходов за вычетом прямых налогов и выплат. В качестве начальной даты был выбран 1970 год, чтобы обеспечить использование данных обследований неравенства по большому числу стран и чтобы включение интерполированных значений не приводило к изменению общей картины. Данными охвачены 166 стран, на которые приходится 97 процентов населения мира.

## Показатели неравенства между странами начали снижаться

В 1950–2000 годах, особенно начиная с 1980-х годов, неравенство между странами, которое уже находилось на высоком уровне, продолжало расти. Иными словами, ценой ускорения роста подушевого дохода во многих развивающихся странах в период 1980–2000 годов стало увеличение разрыва в средних уровнях дохода между странами. Однако после 2000 года произошел поворотный момент, когда расхождение между средними показателями национального дохода перестало увеличиваться и даже стало уменьшаться. Это было обусловлено тем, что недавно в развитых странах замедлился рост показателей среднего подушевого дохода, а в период 2001–2012 годов в ряде развивающихся стран с переходной экономикой продолжался стремительный экономический рост. Кроме того, согласно краткосрочным прогнозам темпов экономического роста на 2014–2015 годы, ожидается дальнейшее сближение средних уровней дохода, причем прогнозируемые темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в странах Европейского союза (ЕС), Японии и Соединенных Штатах Америки будут находиться в диапазоне 1,2–3,2 процента в год, а ожидаемые темпы экономического роста в Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китае и Южной Африке (БРИКС) — в диапазоне 2,9–7,3 процента в год<sup>11</sup>. Если в одних странах разрыв с развитыми странами, имеющими наиболее высокие показатели доходов, уменьшился, то в других этот разрыв продолжал увеличиваться, однако в целом наблюдалась тенденция к снижению межстранового неравенства.

## Тем не менее уровень глобального неравенства остается очень высоким

Уровень глобального неравенства, который объединяет в себе показатели как межстранового, так и внутривостранового неравенства, остается очень высоким. Методология, разработанная в 2005 году Милановичем для агрегирования данных различных обследований и опирающаяся на данные обследований доходов домашних хозяйств, остается самым точным инструментом для определения уровня глобального неравенства<sup>12</sup>. При сравнении первых оценок (за 1988 год) с самыми последними оценками (за 2008 год) видна тенденция к некоторому росту неравенства в мире<sup>13</sup>. Однако в указанный период динамика неравенства не была единообразной: как в период 1993–1998 годов, так и после достижения пика 2002 года отмечалось некоторое снижение уровня неравенства. Рекордный уровень глобального неравенства был зафиксирован в 2002 году, когда коэффициент Джини превысил 70 процентных пунктов. С того года показатель глобального неравенства оставался на очень высоком уровне и практически не изменился.

<sup>11</sup> *Мировое экономическое положение и перспективы в 2014 году* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.14.P.C.2), таблица I.1, озаглавленная «Рост мирового производства, 2007–2015 годы».

<sup>12</sup> Branko Milanovic, *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005).

<sup>13</sup> Коэффициент Джини, измеряющий неравенство в уровнях дохода в мире, повысился с 68,2 в 1988 году до 69,6 в 2008 году.

На самом деле глобальное неравенство доходов может во многом объясняться фактором межстранового неравенства: в 2000 году этот фактор определял глобальное неравенство на две трети. Вместе с тем, как упоминалось выше, в течение последних двух десятилетий усилилось неравенство внутри отдельных развитых и развивающихся стран. Национальные правительства и другие заинтересованные стороны способствуют борьбе с этим фактором неравенства путем проведения соответствующей государственной политики, которая является, следовательно, одной из важных отправных точек в деле сокращения неравенства.

При анализе любых аспектов неравенства необходимо учитывать институциональный контекст и определяющие неравенство конкретные исторические, экономические, социальные и экологические условия. То, что в одной конкретной стране может повлиять на ситуацию с неравенством или уменьшить его уровень, в другой стране в силу ее специфики может привести к иному результату. По данным опроса, проведенного среди 363 высокопоставленных руководителей из 15 стран пяти регионов, большинство из них в настоящее время признают, что неравенство «вряд ли совместимо с достижением долгосрочных целей развития»<sup>14</sup>. На основе опыта стран в *Обзоре* освещается комплекс стратегий, осуществляемых их правительствами в сфере занятости, социальной защиты и в бюджетно-финансовой сфере и направленных на борьбу с неравенством. В целях содействия обсуждениям в *Обзоре* дается всесторонний обзор специальной литературы и указаны аналитические методы для изучения взаимосвязи между неравенством и окружающей средой.

## **Неравенство и экологическая устойчивость**

До настоящего времени в специальной литературе главным образом рассматривался вопрос о влиянии неравенства на экономические и социальные аспекты устойчивого развития. И напротив, тема воздействия неравенства на окружающую среду не получила достаточного освещения. В настоящем *Обзоре* особое внимание уделяется взаимосвязи между неравенством и экологической устойчивостью.

### **Свидетельства взаимосвязи между неравенством и окружающей средой**

В специальной литературе приводятся данные о негативной взаимосвязи между неравенством и окружающей средой. Некоторые исследователи установили эту взаимосвязь путем использования межстрановых сведений, с тем чтобы показать тесную связь между неравенством и утратой биоразнообразия. Другие исследования свидетельствуют о том, что даже среди стран с аналогичным уровнем душевых доходов страны с более высоким уровнем неравенства, как правило, имеют более значительные показатели потребления ресурсов

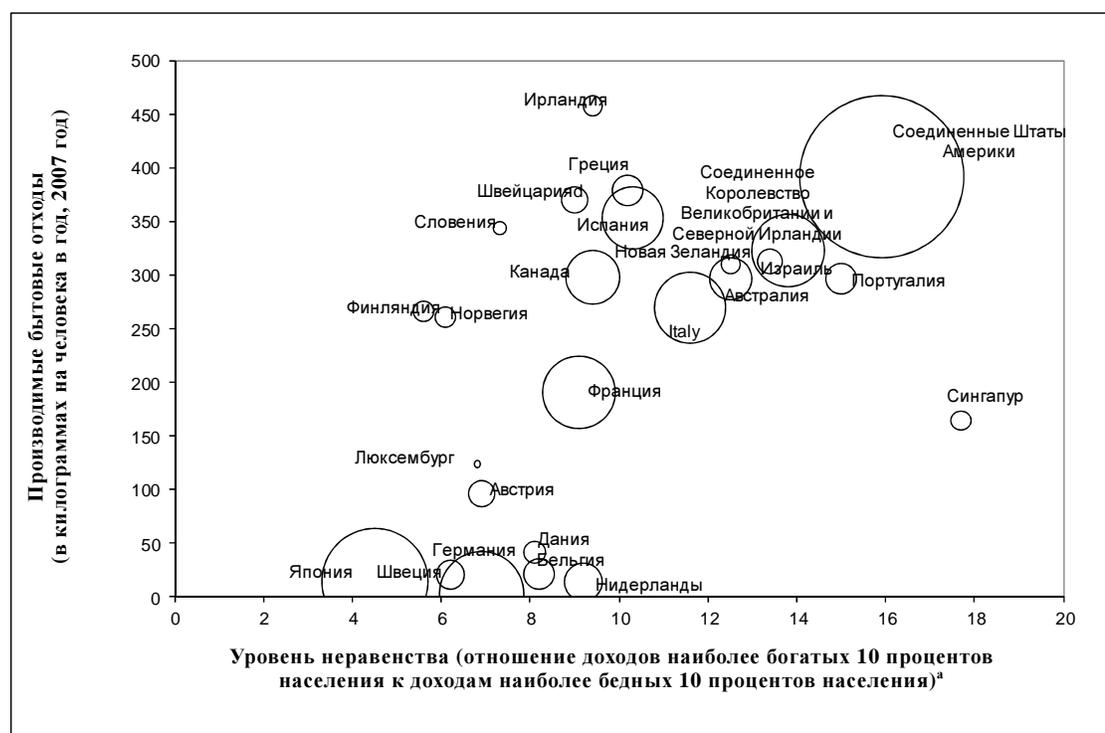
---

<sup>14</sup> United Nations Development Programme, *Humanity Divided*.

на душу населения и производят больше отходов<sup>15</sup>. Например, если в Японии, где доходы наиболее богатых 10 процентов населения выше доходов наиболее бедных 10 процентов населения в 4,5 раза, объем потребления воды на душу населения составляет 3,2 кубометра, то в Соединенных Штатах Америки, где имеется 16-кратная разница в таких доходах, объем потребления воды на душу населения увеличивается до 6,8 кубометра. Аналогичным образом, если в Швеции, где эта разница достигает шестикратного соотношения, ежегодно на душу населения приходится 20,5 кг отходов, то в Швейцарии, где имеется девятикратное соотношение неравенства, объем отходов увеличивается до 370,6 кг (диаграмма О.2).

Диаграмма О.2

**Уровень неравенства и объем производимых бытовых отходов в различных странах, 2007 год**



Источник: Danny Dorling, “Is more equal more green? Exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield, United Kingdom, Geographical Association, 2010). Имеется по адресу <http://www.geography.org.uk/resources/ismoreequalmoregreen/>.

Примечание: Размер кружков соответствует численности населения стран.

<sup>a</sup> Согласно данным, приведенным в издании Программы развития Организации Объединенных Наций, *Доклад о развитии человека 2009: преодоление барьеров — человеческая мобильность и развитие* (Москва, Российская Федерация, издательство «Весь Мир», 2009 год), статистическое приложение, таблица М.

<sup>15</sup> См. Danny Dorling, “Is more equal more green? Exploring inequality and sustainability at GCSE and A level” (Sheffield, United Kingdom, Geographical Association, 2010); Danny Dorling, “Opinion: social inequality and environmental justice — an unequal society is a more unjust society”, *Environmental Scientist*, vol. 19, No. 3 (December 2010), pp. 9–13; и Danny Dorling, Anna Barford and Ben Wheeler, “Health impacts of an environmental disaster: a polemic”, *Environmental Research Letters*, vol. 2, No. 4 (October–December 2007).

Этот пример и другие данные свидетельствуют о том, что неравенство явно оказывает на состояние окружающей среды, уровень потребления ресурсов и объем производимых отходов дополнительное воздействие, которое оказывается больше, чем разница в подушевых доходах.

### **Четыре канала воздействия неравенства на окружающую среду**

Качественный анализ показывает, что неравенство оказывает на окружающую среду воздействие по четырем каналам — индивидуальному, общинному, национальному и международному. Эти каналы являются взаимосвязанными, часто пересекаются, а сила оказываемого через них общего воздействия зависит от степени их соприкосновения. При этом состояние окружающей среды в свою очередь оказывает влияние на уровень неравенства. Например, истощение лесных ресурсов и рыбных запасов открытого промысла может привести к сокращению ресурсной базы бедных слоев населения, в результате чего их реальные доходы будут сокращаться, а неравенство усиливаться. В этой связи может возникнуть порочный круг, когда неравенство будет приводить к ухудшению окружающей среды, а это ухудшение будет затем усиливать неравенство.

### **Индивидуальный канал**

Воздействие неравенства на окружающую среду по индивидуальному каналу осуществляется через используемые модели потребления и производства (инвестирования). Данные свидетельствуют о том, что на уровне отдельных стран группы с более высоким уровнем доходов потребляют больше ресурсов и производят больше отходов, чем менее обеспеченные группы. Разрыв в плане экологического воздействия между различными по доходам категориями населения наблюдается и в развивающихся странах, где группы с более высоким уровнем доходов, как правило, потребляют товары с высоким содержанием материалов, не поддающихся биохимическому разложению и наносящих ущерб окружающей среде.

Поскольку для удовлетворения своих основных потребностей бедные слои населения часто должны использовать природные ресурсы (например, рубить деревья на дрова и т.д.) без учета экологических аспектов, перераспределение доходов в пользу бедных слоев населения может оказать дополнительное благоприятное воздействие на состояние окружающей среды. Фактическая степень влияния политики перераспределения доходов на окружающую среду будет зависеть от конкретного характера взаимосвязи между экологическим воздействием, уровнем доходов, а также масштабом и конкретными аспектами предлагаемых перераспределительных мер. Кроме того, этот вопрос должен рассматриваться с учетом происходящих изменений и совокупного воздействия, оказываемого по другим каналам.

## Общинный канал

Сокращение неравенства на общинном уровне содействует мобилизации коллективных усилий по защите принадлежащих общине или контролируемых ее членами природных ресурсов, которые часто называют ресурсами, находящимися в общем пользовании. В 1968 году Хардин предложил термин «трагедия ресурсов, являющихся всеобщим достоянием», который означает стремительное истощение ресурсов, находящихся в общем пользовании, в силу их максимальной эксплуатации отдельными людьми без учета того, что такая же эксплуатация этих ресурсов другими людьми приведет к их истощению<sup>16</sup>. Сначала некоторые исследователи полагали, что эту проблему можно решить путем приватизации ресурсов, находящихся в общем пользовании. Однако лауреат Нобелевской премии по экономике Элино́р О́стром и другие ученые установили, что общины могут обеспечить сохранение контролируемых ими природных ресурсов путем мобилизации необходимых коллективных усилий<sup>17</sup>. Одним из факторов, способствующих таким усилиям, является равенство между членами общины. Эти ученые установили, что общины с более высоким уровнем равенства оказываются более способными сохранять контролируемые ими природные ресурсы. Таким образом, равенство может содействовать защите природных ресурсов.

В свете проблемы изменения климата важность этого вывода возрастает. Для смягчения воздействия изменения климата и адаптации к его последствиям общины часто должны прилагать коллективные усилия. Даже упорядоченная миграция требует осуществления скоординированных и заранее спланированных коллективных усилий. Таким образом, сокращение неравенства между членами общин может содействовать их выживанию в условиях изменения климата.

## Национальный канал

Несмотря на важность усилий на индивидуальном и общинном уровнях для обеспечения экологической устойчивости, наибольшее значение имеют усилия на национальном уровне. С одной стороны, национальная политика может влиять на действия, совершаемые на индивидуальном и общинном уровнях, а с другой — она может воздействовать на глобальную ситуацию, потому что именно национальные правительства определяют направление международных стратегий и несут ответственность за их осуществление в своих странах.

Устойчивое развитие требует использования экологически рациональных моделей потребления. Сокращение неравенства может, в частности, играть важную роль, если национальная политика будет направлена на обеспечение экологически рационального потребления всеми категориями населения. Обществу с более равномерным распределением доходов и активов будет, возможно, легче проводить политику, оказывающую более благотворное воздей-

<sup>16</sup> См. Garrett Hardin, “The tragedy of the commons”, *Science*, vol. 162, No. 3859 (13 December), pp. 1243–1248. DOI: 10.1126/science.162.3859.1243.

<sup>17</sup> Elinor Ostrom and others, “Revisiting the commons: local lessons, global challenges”, *Science*, vol. 284, No. 5412 (9 April 1999), pp. 278–282.

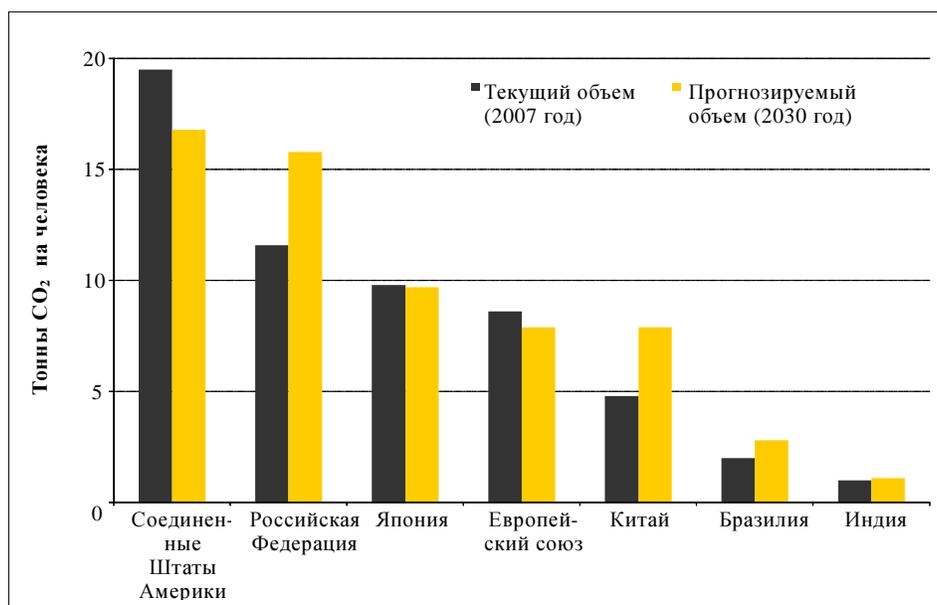
стве на окружающую среду. Сокращение неравенства может способствовать переориентации моделей потребления и производства различных имущественных групп на принципы экологической устойчивости.

## Международный канал

Что касается международного уровня, то в силу несовпадения национальных интересов в экономической и политической областях международному сообществу сложно принимать меры по защите ресурсов, являющихся всеобщим достоянием, включая атмосферу и Мировой океан. В *Обзоре* отмечается одно из происходящих в мире изменений: общественные блага становятся ресурсами, находящимися в общем пользовании. Иными словами, общие для всего человечества ресурсы, такие как атмосфера и Мировой океан, которые когда-то считались неистожимыми, все больше загрязняются, эксплуатируются и уменьшаются, причем использование этих ресурсов одним потребителем ограничивает их потенциальное использование другими. Наглядным свидетельством этого изменения служит атмосфера, которая являлась раньше классическим примером общественного блага, которым один человек или страна могут пользоваться без ограничения этого блага для других людей или стран. Однако, поскольку безопасный верхний предел для содержания углерода в атмосфере, вероятно, уже был достигнут или преодолен, выбросы углерода одной страной ограничивают безопасное и не превышающее безопасных пределов осуществление таких выбросов другими странами (см. диаграмму О.3).

Диаграмма О.3

**Выбросы парниковых газов в различных странах и в Европейском союзе, текущий (2007 год) и прогнозируемый объем (2030 год)**



Источник: Институт мировых ресурсов. Имеется по адресу [www.wri.org](http://www.wri.org).

Аналогичным образом обстоит дело с Мировым океаном — еще одним классическим примером общемирового общественного блага. Поскольку промышленное рыболовство приводит к истощению рыбных запасов во многих частях Мирового океана, рыбодобыча одного государства теперь ограничивает возможности для рыбодобычи других стран. Рост содержания углерода в атмосфере является одной из важных причин, по которым температура Мирового океана повышается и происходит таяние ледников, что приводит к увеличению общего количества воды, повышению уровня Мирового океана и затоплению низколежащих островов и стран.

## **Глобальное неравенство и изменение климата**

В докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата 2014 года внимание обращается на серьезные риски, обусловленные изменением климата, в том числе на наводнения в прибрежных и внутренних районах; повреждение инфраструктурных сетей; угрозы для продовольственных систем и продовольственной безопасности; лишение сельского населения средств к существованию и доходов; и утрату экосистем и биоразнообразия<sup>18</sup>. Эти риски будут усиливаться в зависимости от темпов глобального потепления и оказывать влияние прежде всего на наименее развитые страны и уязвимые слои населения, которым труднее всего справляться с их последствиями, что будет вести к усилению неравенства.

Двусторонняя взаимосвязь между неравенством и изменением климата приводит к усилению обоих процессов: неравенство служит фактором изменения климата, последствия которого в свою очередь оборачиваются, как правило, усилением неравенства, причем основное бремя последствий ложится на беднейшие слои населения и беднейшие страны. Поэтому — как с точки зрения развития и неравенства, так и с точки зрения обеспечения экологической устойчивости — настоятельно необходимо добиться заключения глобального соглашения, имеющего обязательную силу и направленного на установление предельного объема выбросов углерода в мире на приемлемом уровне без создания помех для процесса развития.

## **Гендерное неравенство усиливает деградацию окружающей среды**

На результаты экологической деятельности влияет не только фактор неравенства в распределении доходов и богатств. Важное значение для охраны окружающей среды имеет, в частности, обеспечение гендерного равенства. В *Обзоре*, который опирается на специальную литературу по ресурсам, находящимся в общем пользовании, отмечается, что расширение представленности женщин в общинных директивных органах содействует более эффективной защите ресурсов, находящихся в общем пользовании. Убедительные данные в этой связи содержатся в исследованиях по вопросам общинных лесов<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> “Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability”.

<sup>19</sup> См., например, Bina Agarwal, “Gender inequality, cooperation, and environmental sustainability” в *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*, Jean-Marie Baland,

В более общем плане гендерное неравенство часто является проявлением неравноправия, которое обуславливается, помимо традиций и норм, неравенством в распределении доходов и богатств. Таким образом, усилия по сокращению неравенства в распределении доходов и по борьбе с гендерным неравенством могут иметь взаимоусиливающий характер. Это взаимоусиливающее свойство можно использовать для содействия достижению цели экологической устойчивости по разным каналам. В этой связи борьба с гендерным неравенством рассматривается в *Обзоре* как один из важных шагов на пути к достижению экологической устойчивости.

## **Дальнейшая деятельность**

Растет количество эмпирических данных и обоснованных теоретических доводов в пользу того, что снижение неравенства способствует обеспечению экологической устойчивости. Вопрос заключается в том, можно ли добиться сокращения неравенства и как это сделать. В этой связи отдельные страны должны осуществлять деятельность прежде всего на национальном уровне. Более сложную проблему представляет, однако, сокращение межстранового неравенства. Перед международным сообществом стоит задача создания учреждений, занимающихся вопросами обеспечения глобальной экологической устойчивости. Преодоление межстранового неравенства способствовало бы выравниванию экономических возможностей государств, что позволило бы экологически рациональным образом использовать ресурсы, являющиеся всеобщим достоянием. Прилагаемые на международном уровне коллективные усилия по решению глобальных экологических проблем должны рассматриваться в свете теории просвещенного национального эгоизма.

В следующем разделе обсуждается стоящая перед государствами стратегическая задача по улучшению ситуации в сфере труда, а также рассматриваются недавно принятые странами меры, которые доказали свою эффективность в деле сокращения неравенства.

## **Занятость и сокращение неравенства**

### **Основные тенденции в области занятости в мире**

Темпы создания рабочих мест в течение двух последних десятилетий замедлились. В последние десятилетия в процессе обеспечения высококачественной производительной занятости наблюдался застой, даже когда темпы роста мировой экономики составляли 2–3 процента в год. В документах Международной организации труда (МОТ) и в ряде других исследований был сделан вывод о том, что уровень занятости не реагировал на экономический рост<sup>20</sup>.

В то же время ухудшилось качество занятости. Во многих развивающихся странах, а в последнее время и в развитых странах, увеличивались темпы роста

---

Pranab Bardhan and Samuel Bowles, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2007), pp. 274–313; и Bina Agarwal, *Gender and Green Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2010).

<sup>20</sup> См. также Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2013: занятость* (Вашингтон, округ Колумбия, 2012).

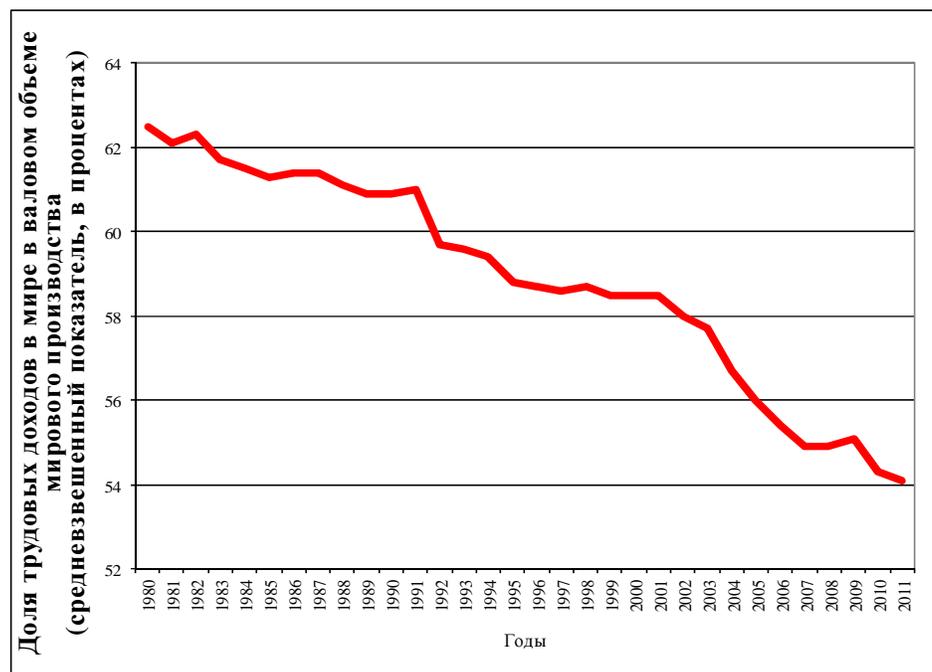
рабочих мест на неофициальной договорной основе, с низкими заработками и зачастую с небезопасными условиями труда. По оценкам МОТ, в 2012 году число нестабильно занятых во всем мире составило около 1,55 миллиарда человек по сравнению с числом официально занятых, которое составляло 1,38 миллиарда человек<sup>21</sup>. Около 1,5 миллиарда человек, т.е. половина от общего числа занятых в мире, которые проживают главным образом в странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии, зарабатывают менее 4 долл. США в день.

## Снижение доли заработной платы и рост неравенства

Во многих развивающихся и развитых странах в течение последних трех десятилетий наблюдается резкое падение доли заработной платы в общем объеме доходов (диаграмма О.4).

Диаграмма О.4

**Доля трудовых доходов в мире в валовом объеме мирового производства, 1980–2011 годы**



Источник: Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Доклад о торговле и развитии, 2013 год: адаптируясь к меняющейся динамике мировой экономики (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.P.D.3), диаграмма 1.4.

<sup>21</sup> Число нестабильно занятых определяется как сумма самостоятельно занятых работников и помогающих им работников из числа членов семьи (см. ILO, *Key Indicators of the Labour Market*, 7<sup>th</sup> ed. (Geneva, International Labour Office, 2011)). Такая форма занятости нередко влечет за собой недостаточные заработки, низкую производительность труда и отсутствие таких социальных льгот, как пенсии, страхование на случай безработицы, пособие по болезни, ежегодный оплачиваемый отпуск, отпуск по уходу за ребенком, пособия на детей и медицинское страхование.

В 1980 году общий объем трудовых доходов, включая так называемый смешанный доход, в который входит доход от индивидуальной трудовой деятельности и самостоятельной занятости, составлял около 62 процентов валового объема мирового производства; однако к 2011 году этот показатель снизился до 54 процентов. Такое резкое сокращение трудовых доходов на глобальном уровне по определению означает соответствующее увеличение в мировом валовом внутреннем продукте (ВВП) доли дохода от капитала. Учитывая значительную долю доходов от капитала, получаемых 10 процентами населения с наибольшим доходом, этот серьезный сдвиг от трудовых доходов к доходам от капитала является фактором увеличения неравенства в доходах домашних хозяйств и отдельных лиц.

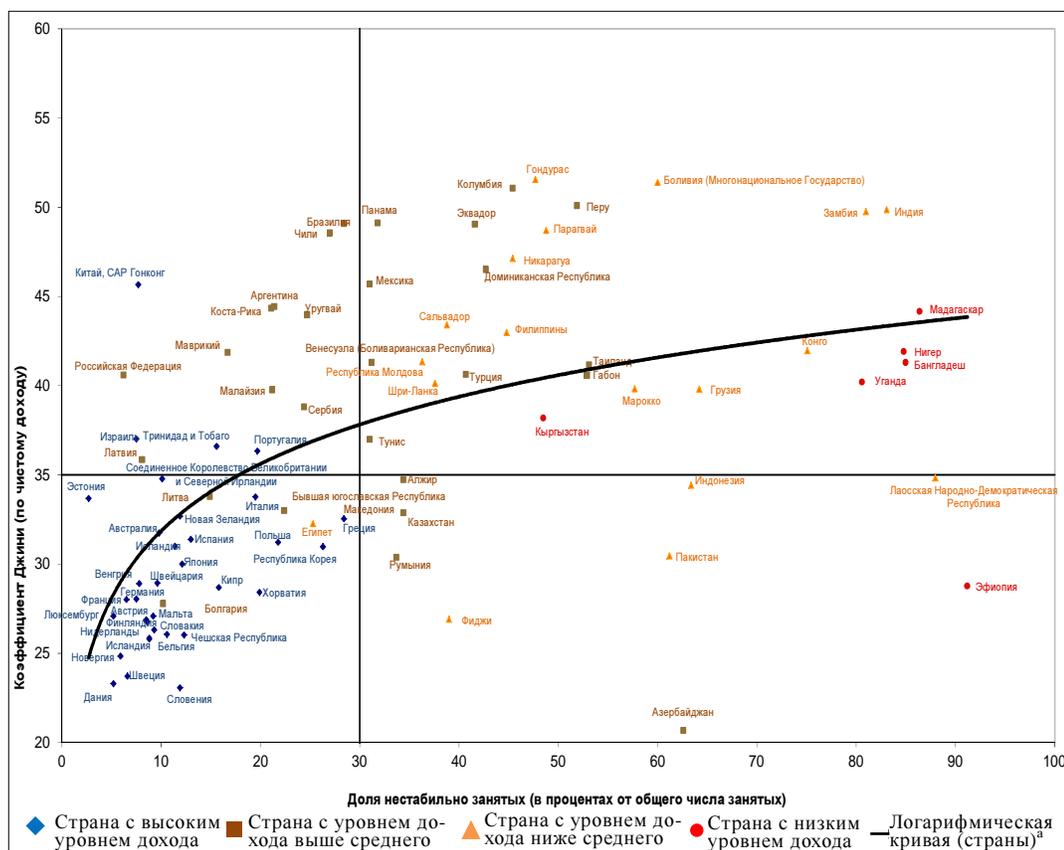
### **Нестабильная занятость и неравенство**

В *Обзоре* делается вывод о том, что нестабильная занятость является одним из ключевых факторов, объясняющих значительные различия в уровне доходов при распределении трудового дохода, и является одним из факторов, приводящих к неравенству в доходах в целом. В 2012 году доля нестабильно занятых в общем числе занятых составила 56 процентов. При этом, хотя число официально занятых также возрастало с конца 1990-х годов, нестабильная занятость остается одним из основных компонентов занятости в развивающихся странах<sup>22</sup>. На диаграмме O.5 показана связь между нестабильной занятостью и неравенством в доходах.

---

<sup>22</sup> International Labour Organization, *Global Employment Trends 2013: Recovering from a Second Jobs Dip* (Geneva, International Labour Office, 2013).

Диаграмма О.5  
**Неравенство доходов и нестабильная занятость, 86 стран и территорий, 2005 год**



Источник: ООН/ДЭСВ, на основе данных, взятых из версии 4.1 Всемирной стандартизированной базы данных о неравенстве доходов (ВСБНД) (2013 год); и International Labour Organization, *Key Indicators of the Labour Market*, 7<sup>th</sup> ed. (Geneva, International Labour Office, 2011).

Примечание: Горизонтальная линия на уровне 35 процентных пунктов по оси коэффициента Джини (по чистому доходу) обозначает медианный уровень неравенства доходов по всей выборке.

<sup>a</sup> Логарифмическая кривая тренда по всем странам.

Из диаграммы О.5 ясно, что в большинстве стран с высоким уровнем дохода низкие показатели нестабильной занятости сочетаются с низким уровнем неравенства (нижний левый квадрант). Очевидно также, что высокая доля нестабильной занятости часто связана с высоким уровнем неравенства. Значительный интерес представляет показанный на диаграмме высокий разброс по странам: схожие уровни нестабильной занятости связаны с разными уровнями неравенства в доходах. Эти различия отчасти объясняются демографическими показателями и размером семьи. Нестабильная занятость определяется на уровне отдельных лиц, а коэффициент Джини отражает различия в доходах на уровне домашних хозяйств; таким образом, в странах, где имеются небольшие семьи и/или в семьях имеется несколько приносящих доход членов, отмечается более высокая степень равенства (независимо от неустойчивого состояния занятости). С другой стороны, наблюдаемый значительный разброс в расположе-

нии стран на диаграмме свидетельствует также о важности проведения национальной политики по сокращению неравенства в доходах. В *Обзоре* делается вывод о том, что хорошо продуманная политика в отношении минимальной заработной платы; программы гарантированной занятости для расширения возможностей по трудоустройству уязвимых групп населения; и внедрение стратегий социальной защиты, в том числе таких программ, как не основанные на отчислениях пенсионные системы, всеобщее медицинское обслуживание, ограниченная условиями денежная помощь, продовольственная помощь и жилье с низкой квартирной платой, имеют большое значение для повышения доходов домашних хозяйств и сокращения неравенства.

### **Политика в области оплаты труда и занятости, направленная на сокращение неравенства**

Комплексная система обеспечения занятости, ведущая к сокращению неравенства, подкрепляется макроэкономической политикой, способствующей обеспечению производительной занятости путем стимулирования роста производительных капиталовложений и долгосрочных капиталовложений в физическую и социальную инфраструктуру в целях повышения общей производительности экономики; при этом особый упор следует делать на повышении производительности труда нестабильно занятых лиц. Большое значение имеет также поддержка введения минимальной заработной платы в размере прожиточного минимума и широкого доступа к высококачественной социальной защите и социальным услугам.

В *Обзоре* делается вывод о том, что обеспечение занятости женщин и меры по повышению их доходов должны сопровождаться мерами по расширению доступа женщин к высшему образованию и капиталовложениями в социальную сферу, уменьшающими бремя труда для женщин (например, созданием центров дневного ухода и введением планов отпусков по уходу за детьми для отцов).

По данным исследований, охватывающих страны — члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в странах, где действуют институциональные механизмы рынка труда, охватывающие все слои населения, и проводится активная политика в сфере труда, включая установление минимальной заработной платы, предоставление пособий и льгот, помимо заработной платы, и заключение коллективных договоров, доля низкооплачиваемой работы, как правило, ниже<sup>23</sup>. Последние данные подкрепляют мнение о том, что такие возможности могут быть реализованы также в развивающихся странах и странах с формирующейся рыночной экономикой<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> См. Jérôme Gautié and John Schmitt, eds., *Low-Wage Work in the Wealthy World* (New York, Russell Sage Foundation, 2010).

<sup>24</sup> Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) произвела оценку требуемой суммы государственных капиталовложений на осуществление ориентировочного комплекса стратегий, направленных на поощрение инклюзивного и устойчивого развития (см. *Обзор экономического и социального положения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2013 год: перспективные макроэкономические стратегии для инклюзивного и устойчивого развития* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.13.II.F.2).

Проведение активной политики на рынке труда может привести к снижению безработицы среди молодежи и укреплению связей между образованием, профессиональной подготовкой и трудовой деятельностью. В ответ на глобальный экономический кризис Турция ввела меры по субсидированию трудоустройства путем государственного финансирования выплачиваемых работодателям взносов на социальное обеспечение для вновь нанятых работников на период до 54 месяцев. В 2009 и 2010 годах работу получили свыше 125 000 новых молодых работников (в возрасте 18–29 лет). Еще 140 000 человек, которые оставались безработными более трех месяцев, также нашли работу в эти годы.

В период с 2007 года произошло сокращение масштабов неравенства и нищеты в Эквадоре. Переход на комплексную политическую платформу, направленную на поддержание внутреннего спроса путем увеличения минимальной заработной платы и расширения государственных капиталовложений в инфраструктуру, помог в течение относительно короткого периода времени обеспечить устойчивый экономический рост и сократить масштабы неравенства и нищеты. Дополнительные меры включают: повышение прогрессивности налоговой системы; более широкое использование прямого налогообложения; улучшение сбора налогов; отмену налогов на экспорт сельскохозяйственной продукции; снижение процентных ставок; и установление минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума (*el salario digno*) в размере 340 долл. США в месяц, что соответствует стоимости базовой корзины потребительских товаров. Коэффициент Джини снизился с 53,9 в 2007 году до 48,9 в 2010 году при наличии высоких темпов экономического роста<sup>25</sup>.

Исследование, проведенное по 18 странам Латинской Америки и Карибского бассейна, показало, что в период 1990–2009 годов установление размера минимальной заработной платы оказывало небольшое, но статистически значимое выравнивающее воздействие<sup>26</sup>. Кроме того, хотя непосредственное воздействие минимальной заработной платы на занятость, по данным МОТ, является незначительным, ее суммарное воздействие возрастает, если она стимулирует фактическое увеличение спроса<sup>27</sup>.

В следующем разделе анализируются воздействие политики перераспределения доходов на сокращение неравенства и стремление к большей социальной справедливости в контексте растущего неравенства.

## Политика перераспределения доходов

Политика перераспределения доходов является мощным политическим инструментом формирования структуры распределения доходов и приносящих доход активов, таких как человеческий капитал и физические активы (включая землю и промышленный и финансовый капитал). Помимо обеспечения мощного потенциала для сокращения неравенства, политика перераспределения доходов может также стать важным фактором содействия устойчивому развитию, например путем введения налогообложения на отрицательные внешние эффекты, обусловленные применением экологически нерациональных моделей про-

<sup>25</sup> Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*, p. 26.

<sup>26</sup> Ibid., p. 38.

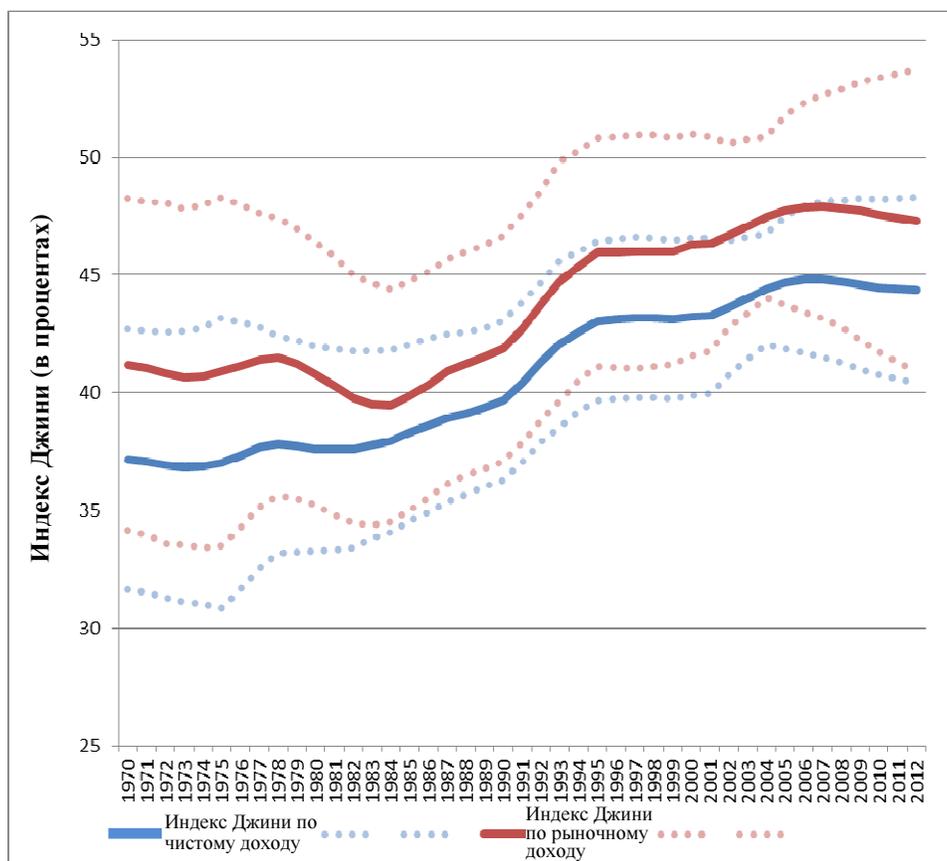
<sup>27</sup> International Labour Organization, *Global Wage Report 2012/13: Wages and Equitable Growth* (Geneva, International Labour Office, 2013).

изводства и потребления, или путем стимулирования производительных капиталовложений, обеспечения финансовой стабильности или экологической устойчивости.

### **Воздействие политики перераспределения доходов**

Общепринятый подход к оценке воздействия политики перераспределения доходов заключается в сопоставлении распределяемых доходов до и после вычета прямых налогов и выплат (т.е. в определении уровней неравенства по рыночному доходу и по чистому располагаемому доходу). На диаграмме О.6 показана динамика взвешенных по численности населения среднемировых показателей коэффициентов Джини по внутреннему рыночному доходу и по чистому располагаемому доходу в период с 1970 по 2012 год. Оба индекса продемонстрировали в течение этого периода параллельную растущую динамику. В период с начала 1980-х годов до 2012 года средний взвешенный по численности населения коэффициент Джини по рыночному доходу вырос на 7 процентных пунктов до уровня 47,7, тогда как коэффициент Джини по располагаемому/чистому доходу вырос почти на 7 процентных пунктов и достиг в 2012 году 43,3 процента. Пунктирные линии обозначают 95-процентные доверительные интервалы, указывающие на то, что определение оценочных уровней неравенства в доходах по-прежнему сопряжено со значительной неопределенностью.

Диаграмма О.6  
**Рост внутривостранового неравенства в доходах по миру в целом,  
 1970–2012 годы**



*Источник:* ООН/ДЭСВ, на основе версии 4.1 Всемирной стандартизированной базы данных о неравенстве доходов (ВСБНД) и данных, предоставленных Отделом народонаселения ООН/ДЭСВ.

*Примечание:* Все переменные величины взвешены по численности населения. Данные за 2012 год получены по 166 странам, на которые приходится 97 процентов населения мира.

После 2000 года уровень неравенства, как представляется, стабилизировался в связи с принятием Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, которая привела к переориентации/перенаправлению государственных социальных расходов на нужды сокращения масштабов крайней нищеты, в том числе путем усиления социальной защиты. Однако по миру в целом воздействие политики перераспределения доходов на уровень неравенства в доходах не увеличилось.

Перераспределяющее воздействие прямых налогов и выплат в развитых странах весьма значительно. Широкомасштабные меры социальной защиты<sup>28</sup> стабилизируют доходы наиболее уязвимых лиц и социальных групп, ограждая их от крайней нищеты. Например, в Западной и Северной Европе благодаря лишь одним прямым налогам и выплатам уровень неравенства в доходах снижается примерно на 15 пунктов коэффициента Джини, что в четыре раза выше показателя аналогичного снижения в среднем по миру. Напротив, наличие в развивающихся странах преимущественно сельских и неорганизованных экономических структур и слабых налоговых ведомств, а также узких политических коалиций во многих случаях не позволяет разработать более совершенные институциональные механизмы управления налогами<sup>29</sup>, что ведет к формированию более неравноправных обществ.

В отличие от здравоохранения и образования, социальная защита в программном документе по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, прямо не упоминается, однако принятие в 2009 году Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) инициативы по обеспечению минимального уровня социальной защиты повысило осведомленность о важности укрепления социальной защиты в развивающихся странах<sup>30</sup>. В целом ослабление мобилизации государственных доходов ограничило диапазон программ социальной защиты, которые могут получать финансирование, а также их качество и охват. С 2000 года в Латинской Америке наблюдается постепенный сдвиг в сторону подхода к расходам на социальные нужды, включая социальную защиту, в большей степени основанного на концепции прав человека. Этот принцип привел к появлению ряда новых инициатив, таких как всеобщее детское пособие в Аргентине, всеобщая пенсия по старости в Многонациональном Государстве Боливия, а также пенсии по старости и пособия по инвалидности, по болезни и по беременности и родам в Бразилии. Одновременно с этим в ряде стран были внедрены ключевые инструменты социальной политики, направленные на смягчение проблемы нищеты и перераспределение доходов, в том числе ограниченные условиями денежные выплаты (ОДВ). Не основанные на отчислениях расходы на социальную помощь в целом и на ОДВ в частности, как представляется, оказались весьма эффективными в деле защиты беднейших слоев

<sup>28</sup> Социальная защита осуществляется путем прямого перераспределения доходов по линии основанных на отчислениях (социальное страхование) или не основанных на отчислениях (социальное вспомоществование) программ. Если социальное страхование обычно охватывает только лиц, действующих в секторе официальной занятости, то социальное вспомоществование потенциально охватывает все население и имеет фундаментальное значение для сокращения масштабов крайней нищеты. Социальная защита включает в себя не только выплаты, такие как пенсии, пособия в связи с производственными травмами и по инвалидности, пособия по болезни, отпуск по беременности и родам, пособия по безработице, детские и семейные пособия, (не) ограниченную условиями денежную помощь и оплату работы продовольствием или наличными, но и субсидируемые товары, такие как продукты питания и жилье.

<sup>29</sup> Mick Moore, *Increasing Tax Revenues in Low Income Countries*, ICTD Working Paper, No. 15 (Brighton, United Kingdom, International Centre for Tax and Development, December 2013). Имеется по адресу <http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP15.pdf>.

<sup>30</sup> С обсуждением этой инициативы можно ознакомиться по адресу <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/unceb2009-gfc-un.pdf>; и по адресу <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>.

общества<sup>31</sup>, что повысило прогрессивный характер общих результатов политики перераспределения доходов.

Однако в большинстве развивающихся стран государственные расходы на социальные нужды по-прежнему ограничены нехваткой ресурсов. В Центральной, Восточной и Западной Африке некоторые программы социальной защиты финансируются в основном за счет официальной помощи в целях развития (ОПР) и во многих случаях отражают влияние международных организаций и перенос донорами основного акцента с оказания чрезвычайной и гуманитарной помощи на обеспечение социальной защиты.

Сосредоточивая внимание на повышении государственных расходов на социальные нужды, игнорируя при этом мобилизацию достаточного объема государственных поступлений на социально справедливой основе посредством прогрессивного налогообложения доходов и богатства, большинство стран не смогли подвести под свою политику перераспределения доходов прочный фундамент, о чем свидетельствует недавнее сокращение объема ОПР в 2011 и 2012 годах. Как признала Группа 20, мобилизуемых государственных поступлений во многих развивающихся странах уже недостаточно для финансирования прогресса в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия<sup>32</sup>; следовательно, для реализации программы устойчивого развития на период после 2015 года скорее всего потребуются значительные дополнительные усилия. Поэтому прогресс в области социальной справедливости и устойчивого развития зависит от формирования институтов и разработки стратегий, позволяющих активизировать мобилизацию государственных поступлений наряду с прогрессивным перераспределением доходов и приносящих доход активов. При отсутствии такого прогресса усилия в области развития будут по-прежнему зависеть от международной помощи в целях развития и/или регрессивного финансирования путем привлечения заемных средств.

В ходе налоговой реформы, проводимой в развивающихся странах в контексте либерализации торговли, упор часто делался на регрессивном налогообложении потребления, которое ложится несоразмерно тяжелым бременем на бедные слои населения, как средство восполнения снижающихся налоговых поступлений от торговли, что имело переменный успех, особенно в странах с низким уровнем дохода. Принятие быстрых решений, как, например, создание полусамостоятельных налоговых органов, занимающихся главным образом сбором налогов на добавленную стоимость, позволило быстро увеличить объем государственных поступлений в некоторых развивающихся странах, однако им не удалось добиться этого на прогрессивной основе и они еще больше замкнулись в пределах административных структур, которые не способствовали прогрессивной мобилизации поступлений в достаточном объеме и развитию современных комплексных государственно-административных органов, необходимых для обеспечения государственного строительства и устойчивого развития.

<sup>31</sup> Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

<sup>32</sup> Group of Twenty, "Supporting the development of more effective tax systems", report to the G-20 Development Working Group by the IMF, OECD, UN and World Bank (2011). Имеется по адресу <http://www.oecd.org/g20/topics/development/48993634.pdf>.

## Поиск более справедливой системы налогообложения

В течение последнего десятилетия некоторые страны предпринимали шаги, направленные на формирование политики перераспределения доходов в целях сокращения неравенства и обеспечения устойчивого развития, особенно в Латинской Америке. Применяемый в этом регионе новый подход был основан на поиске более справедливой системы налогообложения и принципе «налогового обмена», в соответствии с которым правительства могут повышать налоги, если одновременно с этим они повышают количество и качество услуг, предоставляемых широким слоям населения<sup>33</sup>.

Ставки налога на добавленную стоимость в Латинской Америке остались в основном без изменений, однако в некоторых странах были увеличены акцизы на предметы роскоши. Во многих странах больший упор делался на прогрессивном налогообложении доходов. Во многих других странах больший упор делался на прогрессивной мобилизации государственных поступлений посредством ввода прогрессивных налогов на личные доходы (например, в Уругвае), минимального налога на фирмы (например, в Мексике) или посредством снижения показателя дохода на душу населения, при котором применяется максимальная приростная ставка прямого налогообложения. Большинство правительств ликвидировало длинный перечень предоставляемых транснациональным корпорациям изъятий, льгот и безналоговых дней, введенных в 1980-е и 1990-е годы для привлечения иностранных инвестиций и не принесших желаемых результатов.

В связи с неспособностью налоговых ведомств установить точный объем активов и доходов потенциальных налогоплательщиков были приняты меры по укреплению условно-расчетного налогообложения, которое применялось к оценочной сумме дохода физического лица или фирмы, рассчитанной налоговыми органами на основе объективных показателей валового оборота (например, активы, численность работников и потребление электроэнергии). Было также упрощено налогообложение работников, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью. Кроме того, в ряде стран Латинской Америки был введен налог на финансовые операции, приносящий от 0,3 до 1,9 процента ВВП; например, объем государственных поступлений от сбора экологических налогов в Бразилии в процентном отношении к ВВП был в 2011 году больше, чем в любой другой стране Группы 20, за исключением Турции.

На глобальном уровне концентрация богатства по-прежнему остается высокой, 1 процент самых богатых людей владеет 40 процентами мировых богатств<sup>34</sup>, а собственный капитал 85 богатейших людей, согласно оценкам, равен стоимости имущества беднейшей половины населения планеты. На национальном уровне богатства концентрируются аналогичным образом: во многих странах наиболее богатые 10 процентов населения контролируют 70–90 процентов общего объема национального богатства<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America*.

<sup>34</sup> United Nations Development Programme, *Humanity Divided*.

<sup>35</sup> Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014).

В большинстве стран налоги на богатство в настоящее время взимаются лишь с недвижимого капитала, главным образом посредством налогообложения объектов жилой недвижимости. Однако значительные объемы чистого богатства накапливаются в основном в виде финансовых активов, которые зачастую скрыты в структурах с неясной схемой владения, находящихся в налоговых убежищах и офшорных финансовых центрах (ОФЦ), далеко за пределами досягаемости внутригосударственных налоговых ведомств. Хотя внутригосударственные регулирующие органы могли бы увеличить налоги на богатство, в том числе на мобильный капитал, при отсутствии согласованных на международном уровне и всеобъемлющих мер борьбы с закрытостью финансовой информации часть целевой налоговой базы будет всегда оставаться скрытой от их полномочий. Текущие инициативы по автоматическому обмену информацией и созданию реестров, раскрывающих выгодоприобретателей доверительных фондов, и других организационно-правовых структур имеют, таким образом, огромное значение для обеспечения правительствам возможности задействовать огромный потенциал налогов на богатство на цели поддержки устойчивого развития.

## **Международные аспекты сокращения неравенства в интересах устойчивого развития**

В связи с глобализацией и возрастающим значением экологических проблем, носящих, по своей сути, глобальный характер, особенно в связи с изменением климата, устойчивое развитие не может более рассматриваться лишь через призму национальных стратегий для стран с низким и средним уровнем дохода. Действительно, устойчивое развитие становится все более глобальным процессом, составными элементами которого выступают национальные пути развития всех стран.

Заметная асимметрия в степени глобализации факторов производства — при колоссальной мобильности финансового и материального капитала, частичной мобильности человеческого капитала и значительно более ограниченной мобильности неквалифицированной рабочей силы на глобальном уровне — является важной движущей силой увеличения неравенства в глобальном масштабе. Эта проблема усугубляется оттоком финансового капитала и людских ресурсов из стран с низким уровнем дохода и наименее развитых стран, где они и так в наибольшем дефиците.

## **Миграция, неравенство и устойчивость**

В теории одним из способов реагирования на асимметрию мобильности факторов производства может быть повышение мобильности неквалифицированной рабочей силы путем сокращения ограничений на миграцию. На практике, однако, ситуация развивается в противоположном направлении, особенно после финансового кризиса, и смена направления в краткосрочной и среднесрочной перспективе представляется маловероятной.

Более реальным вариантом было бы использование иных средств сокращения глобального неравенства, что ослабило бы факторы, вызывающие миграцию неквалифицированной рабочей силы, и одновременно с этим замедлило бы темпы «утечки умов» за счет улучшения условий труда в странах происхождения и разработки надлежащих механизмов вознаграждения.

Составленные для Обзора симуляционные модели по отдельным странам Латинской Америки показывают, что увеличение объема денежных переводов приведет к сокращению неравенства в Никарагуа и Сальвадоре, однако увеличит его в Гондурасе, что свидетельствует о том, что получатели денежных переводов в этой стране являются преимущественно городскими жителями.

## **Международная координация в вопросах налогообложения**

Международная мобильность финансового капитала во многом сковывает работу национальных механизмов перераспределения доходов, поскольку она препятствует налогообложению дохода с капитала, ограничивая тем самым как объем государственных ресурсов, так и прогрессивность налогообложения.

К возможным мерам по решению этой проблемы относятся сокращение льгот для иностранных инвесторов; повышение прозрачности международных финансовых сделок, в том числе применительно к юрисдикциям, которые славятся закрытостью финансовой информации, и в случаях манипулирования трансфертными ценами; согласование налоговой политики на глобальном уровне и ее координация на региональном уровне; и, пожалуй, самое главное — внедрение глобальной системы единого налогообложения транснациональных компаний.

Системы единого налогообложения уже действуют в некоторых федеративных государствах, и подобная система рассматривается Европейским союзом. Налоговые органы взимают налоги с определенной доли прибылей в рамках национальной (или региональной) юрисдикции, и эта доля определяется в зависимости от того, какая часть принадлежащих транснациональной корпорации видимых производственных факторов (например, работников, физического капитала и продаж) расположена на данной конкретной территории. Единое налогообложение на основе глобальных прибылей могло бы осуществляться либо в одностороннем порядке, либо на скоординированном глобальном уровне, что является эффективным способом нейтрализации вредоносной конкуренции в области налогообложения. Его преимущество заключалось бы в возможности решить вопрос сужения налоговой базы и перемещения прибылей, что стало одной из важнейших проблем, и при этом избежать двойного налогообложения. Несмотря на определенные шаги в направлении сокращения льгот для иностранных инвесторов, этот процесс был сравнительно ограниченным, и дальнейший прогресс может сдерживаться наличием императивных положений об арбитраже, включенных во многие недавно заключенные двусторонние торговые соглашения. Однако меры, которые принимались до настоящего времени на международном уровне, например меры по повышению прозрачности, не были в достаточной степени ориентированы на интересы развивающихся стран.

С точки зрения сокращения глобального неравенства исключительно важно обеспечить, чтобы страны с низким уровнем дохода и наименее развитые страны могли в полной мере воспользоваться благами прогресса в области международного координирования налогообложения. Было бы также полезно выделить дополнительную ОПР на цели наращивания административного потенциала в области налогообложения в странах-получателях помощи, с тем чтобы она приводила не к усилению финансовой зависимости, а, наоборот, к ее ослаблению.

## Принятие решений на глобальном уровне

Экономическое неравенство и политическое неравенство тесно взаимосвязаны как на глобальном, так и на национальном уровне. Система глобального экономического управления характеризуется рядом элементов и структур, которые в различной степени институционально закрепляют, облегчают или допускают доминирование наиболее экономически сильных стран в процессах принятия решений. Эти факторы в значительной мере обусловили сохраняющуюся неспособность решить проблему изменения климата или создать эффективную систему координирования налоговых вопросов на глобальном уровне. Как отмечает Комитет по политике в области развития в докладе о работе своей шестнадцатой сессии<sup>36</sup>:

Диспропорции в принятии решений и в сфере охвата процессов во многом определяют непропорциональный характер их результатов. У существующего внутри страны неравенства есть международный аспект. Неравенство внутри стран является главным образом прерогативой национальных правительств, однако в ряде случаев существующие глобальные правила или их отсутствие могут усилить такое неравенство или затруднить принятие правительством на национальном уровне мер по его сокращению. Например, инициативы, направленные на содействие применению в развивающихся странах согласованных на международном уровне минимальных социальных стандартов, осуществляются с помощью финансовых и технических ресурсов, которые предоставляются в рамках международного сотрудничества. Создание вакцин и совершенствование средств лечения тропических болезней, а также глобальных пандемий, таких как ВИЧ/СПИД, оказывают странам большую помощь в повышении благосостояния населения. В то же время строгая патентная защита ведет к повышению стоимости основных лекарств в развивающихся странах, в результате чего у них возникают дополнительные трудности в плане улучшения состояния здоровья населения, особенно малоимущих и бедных слоев. Отсутствие международного финансового сотрудничества облегчает транснациональным корпорациям (ТНК) и состоятельным людям уклонение от налогов и ведет к снижению объема ресурсов, которые правительства могут использовать для борьбы с нищетой и распределения доходов. Нерегулируемые потоки капитала усиливают нестабильность занятости и производства в развивающихся странах, которая, как правило, затрагивает наиболее обездоленные слои общества.

<sup>36</sup> См. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2014 год, Дополнение № 33 (E/2014/33), глава II, пункт 20.*

Несмотря на частичное перераспределение экономической власти от развитых стран к странам с формирующейся рыночной экономикой, особенно после финансового кризиса, наименее развитые страны и страны с низким уровнем дохода по-прежнему в значительной степени исключены из этого процесса. Для решения взаимосвязанных проблем глобального неравенства и устойчивого глобального развития чрезвычайно важное значение будет иметь создание или укрепление демократических структур, основанных на принципе всеобщего участия, с фактическим представительством всех регионов и групп стран на равноправной основе и подотчетностью перед ними, наряду с повышением транспарентности и усилением подотчетности на более равной основе не только перед правительствами, но и перед народами, которые они представляют.

## Выводы и рекомендации

На протяжении последних трех десятилетий наблюдался рост уровня неравенства внутри стран. Национальные правительства и другие заинтересованные стороны могут способствовать борьбе с таким неравенством путем проведения соответствующей государственной политики, которая является, следовательно, одной из важных отправных точек в деле сокращения неравенства. В Обзоре сделаны следующие выводы и рекомендации:

- основы политики по сокращению неравенства необходимо будет выработать и претворять в жизнь с учетом специфики стран;
- комплексная система обеспечения занятости, обеспечивающая введение минимальной заработной платы в размере прожиточного минимума и широкий доступ к высококачественной социальной защите и социальным услугам, доказала свою эффективность в деле сокращения неравенства в доходах;
- комплексная система обеспечения занятости, нацеленная на сокращение неравенства, должна подкрепляться макроэкономической политикой, стимулирующей производительные капиталовложения в секторы, обеспечивающие высокий уровень занятости, и в расширение физической и социальной инфраструктуры;
- другие стратегии в этой области включают повышение прогрессивности налоговой системы, более широкое использование прямого налогообложения, улучшение сбора налогов, установление размера минимальной заработной платы и снижение процентных ставок;
- политика перераспределения доходов может также стать важным фактором содействия устойчивому развитию, например путем введения налогообложения на отрицательные внешние эффекты, обусловленные применением экологически нерациональных моделей производства и потребления, или путем стимулирования производительных капиталовложений, обеспечения финансовой стабильности или экологической устойчивости;

- расширение представленности женщин в общинных директивных органах содействует более эффективной защите ресурсов, находящихся в общем пользовании; следовательно, повышение уровня гендерного равенства в деле управления ресурсами, находящимися в общем пользовании, является важным шагом на пути к достижению экологической устойчивости;
  - с точки зрения сокращения глобального неравенства исключительно важно обеспечить, чтобы страны с низким уровнем дохода и наименее развитые страны могли в полной мере воспользоваться благами прогресса в области международного координирования налогообложения;
  - следует повысить периодичность проведения, качество и охват комплексных обследований доходов и расходов домашних хозяйств в развивающихся странах, с тем чтобы иметь возможность оценивать прогресс в области сокращения неравенства и достижения других показателей благосостояния человека.
-