



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
12 July 2024
Russian
Original: English

Семьдесят девятая сессия

Пункт 71 b) предварительной повестки дня*

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

Последствия внешней задолженности и других соответствующих международных финансовых обязательств государств для полного осуществления всех прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить Генеральной Ассамблее 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, Атии Варис, в соответствии с резолюцией [52/17](#) Совета по правам человека.

* [A/79/150](#).



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, Аттии Варис

Фискальный общественный договор и экономика прав человека

Резюме

Фискальный общественный договор и основы легитимности налогово-бюджетной сферы оказываются под ударом из-за ряда факторов и действий, включая нерациональные и безответственные заимствования и кредитование, неприемлемую и незаконную задолженность, навязывание условий и пагубные экономические реформы. Несправедливость налогообложения и налоговой конкуренции, бесхозяйственность, незаконные финансовые потоки, ограниченность существующей международной финансовой архитектуры и неспособность разработать международный механизм в налогово-бюджетной сфере, который позволил бы обеспечить для государств возможность реализовывать права человека и одновременно погашать свои долги, — все это усугубляет проблемы с соблюдением общественного договора, для которого также характерно непостоянство международного сотрудничества и солидарности. Ввиду несостоятельности нынешней экономической системы все большее внимание уделяется экономике, основанной на правах человека. Это давление — или требование — переосмыслить глобальные, региональные и национальные основы экономики является следствием осознания проблем, с которыми сталкиваются обычные граждане в повседневном процессе выживания. В связи с этим в настоящем докладе вновь рассматривается подход к экономике, основанный на правах человека, а также взаимосвязь между финансированием развития стран и ожиданиями общества.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Основопологающие принципы	5
А. Принцип «не навреди»	5
В. Международное сотрудничество, помощь и легитимность налогово-бюджетной системы	7
С. Жизненные циклы людей, долгового бремени и выборных процессов	8
III. Фискальный общественный договор и экономика прав человека	9
А. Общественный договор и фискальный общественный договор	9
В. Экономика прав человека	11
IV. Статус фискального общественного договора	13
А. Роль государства в укреплении общественного договора	15
В. Глобальные реформы	17
V. Выводы и рекомендации	20
А. Органы Организации Объединенных Наций	22
В. Международные финансовые учреждения	22
С. Стратегии действий на национальном уровне	22

I. Введение

1. Фискальный общественный договор — это негласное соглашение между государством и его гражданами о распределении и использовании ресурсов налогово-бюджетной системы. Этот договор охватывает ожидания и обязательства, связанные с налогообложением, государственными расходами и подотчетностью. В основе этой концепции лежит идея о том, что государство, используя справедливые и эффективные налоговые системы, должно собирать поступления таким образом, чтобы граждане считали их законными, и, в свою очередь, использовать эти ресурсы для предоставления общественных благ и услуг, повышающих благосостояние населения¹. 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, в своем тематическом докладе под названием «Подведение итогов и определение приоритетных областей: видение будущей работы мандатария» (A/HRC/49/47) назвала легитимность налогово-бюджетной системы одной из ключевых приоритетных областей. Легитимность налогово-бюджетной системы основывается на общественном договоре: государство, с одной стороны, наделено полномочиями по сбору, распределению и использованию государственных ресурсов, а общество, в свою очередь, соглашается предоставлять такие ресурсы при условии, что они будут использованы в наилучших интересах народа. Средства государства могут поступать от взыскания долгов, в виде налогов, помощи, субсидий, поступлений государственного коммерческого сектора или в виде доходов, связанных с добычей полезных ископаемых и других природных ресурсов².

2. Реализация всех прав человека зависит от предоставления товаров и услуг, повышающих благосостояние отдельного человека и социальных групп без какой-либо дискриминации. Однако государства не всегда использовали свои фискальные полномочия таким образом, чтобы улучшить жизнь своего населения, в том числе с точки зрения приоритетности расходов, что, в свою очередь, привело к негативному восприятию фискальных выплат как некоего «необходимого бремени», не сопровождающегося соразмерными выгодами и гарантиями³.

3. Независимый эксперт поддерживает настоятельный призыв Генерального секретаря (A/75/982) к формированию обновленного общественного договора, который зиждется на всеобъемлющем подходе к правам человека и основывается, в частности, на инклюзии, защите и участии как одном из аспектов обновленного фискального общественного договора и укрепления легитимности налогово-бюджетной системы, что может включать в себя экономику, основанную на правах человека. Экономика прав человека еще не получила четкого определения; в этой связи в настоящем докладе будет представлена информация, которую независимый эксперт собрала из полученных материалов, а также из последних публикаций по этой теме. В настоящем докладе излагается основанная на правах человека методология оценки экономики прав человека, которую

¹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Call for input: ‘the fiscal social contract and the human rights economy’ thematic report to the United Nations General Assembly”, 20 April 2024 (Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «Призыв предоставить материалы: тематический доклад “Фискальный общественный договор и экономика прав человека” для Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций», 20 апреля 2024 года).

² Attiya Waris, *Financing Africa* (Bamenda, Cameroon, Langa Research and Publishing Common Initiative Group, 2019).

³ Attiya Waris, *Tax and Development: Solving the Fiscal Crisis through Human Rights* (Nairobi, Law Africa, 2013).

независимый эксперт называет «подход, основанный на концепции жизненного цикла».

4. Независимый эксперт считает важным подчеркнуть конечную ответственность государств за соблюдение своих международных обязательств в области прав человека при условии недопущения «урезания» основных гарантий в этой области, однако при этом Независимый эксперт также признает, что для эффективного осуществления необходимо, чтобы все уровни и ветви власти были осведомлены об обязательствах государства и были в полной мере привержены их выполнению. Признание и защита прав человека зависят от местных органов власти, общественных организаций и частных субъектов, нередко действующих в партнерстве и утверждающих такое осуществление в качестве совместного обязательства и общего проекта. На протяжении нескольких десятилетий звучал призыв проанализировать значение той роли, которую может и должна сыграть Организация Объединенных Наций в качестве учреждения, способного создать межправительственный орган по бюджетно-финансовым вопросам, занимающийся не только долговыми, но и другими финансовыми обязательствами, включая механизмы налогообложения и незаконные финансовые потоки. Независимый эксперт выражает благодарность всем, кто взаимодействовал с ней напрямую, в рамках фокус-групп и в ходе консультаций, а также тем, кто откликнулся на ее призыв прислать материалы.

II. Основополагающие принципы

A. Принцип «не навреди»

5. Согласно международному праву прав человека, государства обязаны (постоянно) принимать меры, в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, для реализации всех прав человека⁴. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, среди прочих, неоднократно отмечал, что «имеющиеся ресурсы» означают как ресурсы, существующие в государстве, так и ресурсы, которые оно может получить от международного сообщества в рамках международной помощи и сотрудничества, как указано в статье 2.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах⁵. Хотя государства сохраняют значительную свободу действий при определении того, каковы имеющиеся у них ресурсы и как их распределять и использовать, такая свобода действий не является неограниченной, равно как и действия государства в этом отношении не могут быть полностью ограждены от мер контроля. Государства также обязаны постоянно обеспечивать хотя бы минимально необходимые уровни каждого из экономических, социальных и культурных прав⁶ и

⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990), п. 2. Такие шаги должны иметь как качественный, так и количественный аспекты (то есть улучшать реализацию прав, а также постепенно расширять как число, так и круг людей, которые могут получить доступ к этим правам); см., в частности, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 12.

⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990 год), п. 13; E/C.12/2016/1, п. 5; и Лимбургские принципы осуществления Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принцип 26.

⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990 год), п. 10; и Маастрихтские руководящие принципы, касающиеся нарушений экономических, социальных и культурных прав, руководящий принцип 9.

защищать наиболее уязвимых и обездоленных членов и групп общества⁷ даже — и особенно — в периоды острой нехватки ресурсов (будь то по причине перестройки, экономического спада или под воздействием других факторов)⁸.

6. В соответствии с общим принципом права прав человека государства не должны принимать никаких мер, которые могли бы ухудшить существующий уровень защиты экономических, социальных и культурных прав в стране. К таким регрессивным мерам можно отнести отмену законодательства, благоприятного для экономических, социальных и культурных прав, без убедительных оснований или необоснованное сокращение государственных расходов на социальные услуги. Только при наличии убедительных обоснований можно допустить принятие регрессивных мер, которые должны быть:

- a) временными (то есть ограничиваться сроками кризиса);
- b) законными (то есть основанными на убедительных обоснованиях с полным раскрытием информации, на которую эти обоснования опираются);
- c) разумными (то есть наиболее подходящими и способными обеспечить достижение законной цели);
- d) необходимыми (в том смысле, что принятие любых других альтернативных мер или бездействие будут более пагубными для осуществления экономических, социальных и культурных прав);
- e) пропорциональными (то есть они не ограничивают права человека необоснованно и затраты на них не перевешивают предполагаемые выгоды);
- f) недискриминационными (и не ущемляющими непропорционально права обездоленных или маргинальных лиц или групп);
- g) обеспечивающими защиту минимальных основных обязательств, связанных с правами человека;
- h) основанными на принципах транспарентности и участия затрагиваемых групп;
- i) подлежащими значимым процедурам обзора и подотчетности, включая оценку последствий для прав человека⁹.

7. В противном случае регрессивные меры *prima facie* запрещены и равносильны нарушению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹⁰. Прогрессивные меры можно охарактеризовать как подход на основе принципа «не навреди». Фискальный общественный договор,

⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990 год), п. 12; замечание общего порядка № 5 (1994 год), п. 10; замечание общего порядка № 6 (1995 год), п. 17; замечание общего порядка № 12 (1999 год), п. 28; замечание общего порядка № 14 (2000), п. 18; замечание общего порядка № 17 (2005), п. 20; и замечание общего порядка № 18 (2005), п. 12.

⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990), п. 12; и Заявление о максимальных имеющихся ресурсах, 2007 год, п. 4.

⁹ См. www.ohchr.org/sites/default/files/GuidePrinciples_EN.pdf. См также: Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990), п. 9, и замечание общего порядка № 19 (2007), п. 42.

¹⁰ Утверждения, касающиеся презумпции невозможности принятия каких-либо регрессивных мер, можно найти, в частности, в замечании общего порядка № 13 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (1999), п. 45; замечание общего порядка № 14, п. 32; и Маастрихтских руководящих принципах, руководящий принцип 14 e).

рассматриваемый через призму прав человека, и, как следствие, легитимизация фискальной власти могут быть обеспечены через меры последовательного осуществления прав человека в налогово-бюджетной сфере¹¹.

В. Международное сотрудничество, помощь и легитимность налогово-бюджетной системы

8. Международное сотрудничество и помощь имеют решающее значение для повышения легитимности налогово-бюджетной системы, особенно в развивающихся странах. Согласно международному праву прав человека, именно государство несет ответственность за соблюдение международных договоров по правам человека, стороной которых оно является. Основное внимание в рамках механизмов мониторинга и конструктивного диалога на международном уровне сосредоточено на национальных правительствах. Однако национальные правительства не могут считаться единственными соответствующими субъектами, которых касаются обязанности по осуществлению международных положений в сфере прав человека. Субнациональные органы власти, включая правительства штатов, провинций и муниципалитетов, часто обладают значительными полномочиями в жилищной сфере и, следовательно, несут ответственность за выполнение международных обязательств государства в области прав человека. Вовлеченность в осуществлении прав человека становится все более разноплановой в связи с возникающими в последнее время сложностями в экономике, такими как обмен долговых обязательств, изменение климата и неспособность четко сформировать климатические фонды для мест, наиболее пострадавших от изменения климата, а также растущая обеспокоенность по поводу доступа к финансовой информации в цифровую эпоху и по поводу незаконных финансовых потоков. Расширение взаимодействия с частными структурами дает больше политического пространства, однако необходимо лучше понимать способность таких структур соблюдать законы в тех или иных странах мира.

9. Кроме того, значительную роль в реализации прав играют такие глобальные игроки, как транснациональные корпорации, многосторонние и двусторонние финансовые институты, а также учреждения Организации Объединенных Наций. Действия транснациональных добывающих компаний или проекты развития, инициированные и контролируемые многочисленными партнерами, включая международные финансовые институты, могут иметь далеко идущие последствия для таких прав. Процесс реализации представляется еще более сложным ввиду эволюционирующей природы государства и его диверсификации, а также ввиду множественности субъектов, которые могут быть вовлечены в выполнение обязательств государства по международному праву прав человека. В этой связи Независимый эксперт в качестве примера отмечает то, как финансовые учреждения все чаще не хотят финансировать угольные шахты (хотя можно утверждать, что новейшие технологии в угольной промышленности делают уголь потенциально более экологичным, чем другие виды чистой энергии), при этом на другие компании подают в суд за нарушение прав следующего поколения¹².

10. Кроме того, правительства часто заключают партнерства с частными поставщиками услуг или общественными организациями в целях управления социальными программами. На международном уровне были достигнуты определенные успехи в деле более глубокого понимания ответственности

¹¹ См. сообщение № AL ISR 7/2024.

¹² Например, против компании «Шелл» был подан судебный иск за нарушение «прав будущего поколения».

коммерческого сектора и частных субъектов, однако именно обязательство государств регулировать деятельность коммерческих структур, чтобы их действия соотносились с реализацией прав человека, имеет решающее значение для эффективного внедрения устойчивой деловой практики.

11. Процессы переговоров о заключении долгового соглашения и принятия налогового законодательства могут длиться более года¹³. Поступление в страну начальных финансовых вливаний, полученных за счет увеличения сбора налогов или заключения долгового соглашения, имеет быстрый непосредственный эффект: начинается осуществление проектов экономического роста и люди могут получить работу, хотя при этом предоставление социальных услуг может улучшаться лишь постепенно. Впрочем, некоторые из этих аспектов оказывают влияние медленнее, в зависимости от целей долгового соглашения или налоговой системы.

С. Жизненные циклы людей, долгового бремени и выборных процессов

12. Взаимосвязь между правами человека, задолженностью, выборами и подходом, основанным на концепции жизненного цикла, сложна и многогранна. Каждый элемент влияет на другие и подвергается их влиянию, создавая динамичное взаимодействие, которое сказывается на управлении, экономической стабильности и социальном благополучии. Работающие женщины и семьи с трудовым доходом с большей вероятностью будут хорошо питаться, а государства, получающие средства в виде налогов или заемных средств, с большей вероятностью будут тратить эти средства на здравоохранение и социальные услуги, что, в свою очередь, способствует здоровью новорожденных и детей. Получая больше финансовых ресурсов, государство, а также государственные и частные системы здравоохранения смогут расширить свои возможности, а дети в своем процессе развития не будут страдать от болезней и сталкиваться с проблемами отставания в росте, недоедания или слабости костей и зубов. Система школьного образования может стать более эффективной, а дети, как следствие, будут лучше подготовлены к взрослой жизни (как потенциальные налогоплательщики).

13. Однако поставленная цель может быть не достигнута, если внутри страны не обеспечено эффективное управление такими финансовыми средствами. В качестве примеров таких проблем в глобальном масштабе можно назвать проекты, которые нередко срываются из-за коррупции, плохого управления и колебаний валютных курсов, в связи с которыми сумма в национальной валюте оказывается недостаточной. Аналогичное влияние оказывают изменения в мировой и региональной экономике и насильственные действия в соседних странах, а также по всему миру. Недавние конфликты, как, например, конфликт в Украине, повлияли на цены на удобрения и продукты питания, санкции против Исламской Республики Иран повлияли на цены на топливо, а терроризм в Афганистане и Пакистане отсрочил достижение полной глобальной вакцинации против полиомиелита (A/78/179). Кроме того, если государство берет заем перед выборами, существует риск, что средства могут быть использованы для финансирования избирательной кампании, что является крайне важным фактором, поскольку ответственность за погашение задолженности ляжет на последующее правительство — и не обязательно на то, которое взяло на себя обязательства по займу.

¹³ По состоянию на конец июня 2024 года законопроект 2023 года о налоговом правосудии в Гондурасе все еще находился на рассмотрении в сенате.

Поскольку большинство, если не все, долговые соглашения заключаются в частном порядке, отсутствие надзора со стороны общества за участием в принятии решений может привести к подрыву доверия между государством и обществом и негативным последствиям для фискального общественного договора.

14. Последствия глобальных, региональных, национальных и субнациональных финансовых решений для уязвимых групп населения можно наблюдать в следующих ситуациях:

- a) при взятии займа, введении новой статьи налогообложения или в случае участия в незаконных финансовых потоках;
- b) с началом выплаты процентов по долгу спустя пять лет;
- c) при попытке предотвратить дефолт по долговому соглашению спустя 5–10 лет;
- d) при объявлении дефолта за пять лет до окончания последней выплаты по долгу;
- e) при попытке добиться учета прав человека или приоритезации социальных расходов;
- f) когда в стране происходит смена режима;
- g) во время кризисных ситуаций, таких как войны и конфликты, а также во время других кризисов в области здравоохранения и климата.

15. Вышеупомянутые циклы — долговые и избирательные — влияют на жизненные циклы людей, начиная с периода до зачатия и заканчивая смертью, а зачастую и после нее, когда идет распределение наследства, и связь этих циклов с фискальной системой — это как раз то, что Независимый эксперт называет подходом, основанным на концепции жизненного цикла.

16. В настоящем докладе подразумевается, что в центре внимания экономики прав человека должен быть жизненный цикл человека и что его жизнь, здоровье, образование и развитие должны определять все государственные решения, касающиеся сбора и расходования средств. В то же время участие человека в экономике направлено именно на достижение такого уровня жизни, который способствует продвижению мира к равенству и равным условиям, сокращая при этом непропорциональный разрыв в благах, которыми некоторые пользуются неоправданно.

III. Фискальный общественный договор и экономика прав человека

A. Общественный договор и фискальный общественный договор

17. В теории общественного договора индивидуальные права уступаются ради коллективных интересов с расчетом на то, что взамен центральный орган управления будет предоставлять обществу защиту и другие общественные блага и услуги¹⁴. Понятие общественного договора широко используется, однако редко имеет конкретное определение¹⁵. Традиционное толкование общественного

¹⁴ Osarugue C. Obayuwana, “The fiscal social contract-looking beyond the theory”, *Afronomics Law*, 18 July 2020.

¹⁵ Diane F. Frey and others, “Crises as catalyst: a new social contract grounded in worker rights”, *Health and Human Rights*, vol. 23, No. 2 (December 2021).

договора применительно к управлению означает подразумеваемое или «мягкое» договорное соглашение, в рамках которого граждане соглашаются подчиниться верховенству закона в обмен на создание общества, в котором правительство имеет обязательства перед своими гражданами¹⁶. В соответствии с этим соглашением и граждане, и правительство уступают некоторые полномочия или возможности во имя общего блага и принимают на себя обязанности и ответственность перед другими участниками договора, с тем чтобы созданное ими общество могло функционировать. С течением времени теория общественного договора развивалась, охватывая не только правительства и граждан, но и коллективные субъекты¹⁷, такие как международные организации и даже корпорации¹⁸. Общественный договор требует, чтобы все стороны согласились со своими обязанностями и обязательствами и несли ответственность за их невыполнение¹⁹.

18. Концепция общественного договора предположительно является выражением сознания народа, его основной мотивации для организации себя в общество, и именно на основе этой концепции правительства, особенно в демократических странах, получают свою легитимность. Взимание налогов всегда было ярким примером действия общественного договора, поскольку оно с неопровержимой ясностью воплощает в жизнь суть денежной сделки между государством и его гражданами. Регулярная подача налоговых деклараций придает особое качество каждому члену общества, делая реальность общественного договора еще более ощутимой. Поэтому концепция общественного договора занимает центральное место в дискуссии о налогах, поскольку она является предполагаемой основой политической организации и определяющим механизмом фискальных отношений граждан с правительствами. В этом контексте налогообложение можно рассматривать как вклад личных средств в общее благо, с расчетом на то, что общественные блага и услуги будут предоставляться правительством народу как коллективу²⁰.

19. Налоговая система может быть весьма эффективным инструментом стимулирования изменений, если станет более инклюзивной и объединяющей, а также менее жесткой или карательной. Налоговая система может способствовать большей сплоченности в процессе решения основных проблем нашей современности. Продуманное налогообложение на основе широкого участия укрепляет гражданскую активность²¹. Таким образом, налоги, собираемые с граждан и предприятий, используются для финансирования базовой социальной инфраструктуры и услуг, прежде всего здравоохранения, образования и социальной защиты. В последние годы налоговый режим Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, похоже, отходит от социального договора, о чем свидетельствует рост налогов на фоне снижения уровня государственных услуг (включая здравоохранение, общественный транспорт и общественные музеи) и уровня жизни в целом²².

¹⁶ Trudo Lemmens and others, "Social contract theory: rights and responsibilities", в публикации *The Social Contract and Human Rights Bases for Promoting Access to Effective, Novel, High-Priced Medicines* (Copenhagen, World Health Organization Regional Office for Europe, 2022).

¹⁷ Frey and others, "Crises as catalyst".

¹⁸ John Douglas Bishop, "For-profit corporations in a just society: a social contract argument concerning the rights and responsibilities of corporations", *Business Ethics Quarterly*, vol. 18, No. 2 (April 2008).

¹⁹ Ibid.

²⁰ См. <https://www.afronomicslaw.org/2020/07/17/the-fiscal-social-contract-looking-beyond-the-theory>.

²¹ Материалы, предоставленные Центром против убийств во всем мире.

²² Torsten Bell and Conor D'Arcy, "The £1 trillion pie: how wealth is shared across Scotland", June 2018.

20. Высокие процентные ставки и инфляция, а также высокие цены на энергоносители и общий кризис стоимости жизни подчеркивают несправедливость системы в целом, особенно в сочетании с низким налогообложением богатых, низкими налогами для компаний, добывающих ископаемое топливо, и тем обстоятельством, что правительства, похоже, охотнее облагают налогом домохозяйства, чем состоятельных людей и крупные компании. Тот факт, что высокопоставленные лица платят меньше налогов, чем обычные граждане, также может восприниматься как проявление несправедливости, подрывающее принципы общественного договора и ведущее к потере общественного доверия²³.

В. Экономика прав человека

21. Экономика прав человека трактуется как надлежащее применение уже существующих правовых обязательств к экономической деятельности, как это было предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека и последовавшими за ней договорами, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах²⁴. Центр экономических и социальных прав разъясняет, что понятие «экономика» часто понимается как монолитная сила, которую невозможно контролировать и которая отделена от повседневной жизни людей. Экономике часто изображают как цифры на графике или диаграммы взлета и падения фондового рынка, но на самом деле экономикой являются люди, и все люди имеют право задавать вопрос, для чего и кому служит экономика (и отвечать на этот вопрос)²⁵. Экономика прав человека направлена на устранение коренных причин и структурных барьеров на пути к равенству, справедливости и устойчивости за счет приоритетного инвестирования в экономические, социальные и культурные права²⁶. Считается, что главная цель экономики прав человека — гарантировать материальные, социальные и экологические условия, необходимые всем людям для достойной жизни на процветающей планете. Мерилом успеха такой экономики является то, могут ли все люди пользоваться всеми своими правами — экономическими, социальными, гражданскими, политическими, культурными и экологическими — без дискриминации и без снижения способности будущих поколений делать то же самое²⁷.

22. Концепция экономики, основанной на правах человека, возникла в контексте нынешней экономической системы, которая уже не отвечает потребностям людей и планеты. Даже в целях в области устойчивого развития заикленность на «росте» не служит интересам устойчивого будущего. По определению Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), экономика прав человека ставит человека и планету в центр экономической политики, инвестиционных решений, потребительского выбора и бизнес-моделей с целью ощутимого расширения реализации прав человека для всех²⁸. Экономика прав человека, прежде чем обеспечить прибыль и рост,

²³ Источник: Henry McGhie, Curating Tomorrow.

²⁴ См. <https://libraryresources.unog.ch/c.php?g=714166&p=5167185>.

²⁵ См. www.cesr.org/rights-based-economy/.

²⁶ OHCHR, “Türk calls for a human rights economy”, 6 February 2023.

²⁷ Christian Aid and Center for Economic and Social Rights, “A rights-based economy: putting people and planet first”, October 2020.

²⁸ OHCHR, “Applying the human rights framework to address gendered poverty”, observer paper prepared for the sixty-eight session of the Commission on the Status of Women, October 2023 (УВКПЧ, «Применение системы прав человека для решения проблемы гендерно обусловленной бедности», документ структур-наблюдателей, подготовленный для шестьдесят восьмой сессии Комиссии по положению женщин, октябрь 2023 года).

гарантирует, что все права человека реализованы (или скоро будут реализованы), что все основные потребности всех людей удовлетворены и гарантированы и, как следствие, что все нарушения всех прав человека предотвращены (или устраняются)²⁹.

23. Экономика прав человека — одна из нескольких альтернативных экономических моделей, сформировавшихся в ответ на провалы нынешней доминирующей экономической системы. Обсуждение альтернативных экономических моделей стало еще более распространенным и актуальным дискурсом во время пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19). В 2019 году УВКПЧ выступило с инициативой *Surge* — кампанией по содействию реализации экономических, социальных и культурных прав и укреплению связи между правами человека и экономикой³⁰. Экономика прав человека стала центральным компонентом этой инициативы: Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека Фолькер Тюрк призвал к созданию экономики прав человека, которая «стремится устранить коренные причины и структурные барьеры на пути к равенству, справедливости и устойчивости, уделяя приоритетное внимание инвестициям в экономические, социальные и культурные права»³¹.

24. «Экономика заботы», экономика прав человека или экономика, основанная на правах человека, и «справедливый переход» — все это термины для описания различных экономических укладов, которые претендуют на честность, справедливость и сосредоточенность на правах человека. Однако при создании экономики, ориентированной на права человека, попытки разграничить эти концепции представляются невозможными и бесполезными. Экономика прав человека объединяет идею всех этих альтернативных моделей в единую концепцию, в которой права и благополучие людей, а также здоровье планеты ставятся во главу угла при разработке любой политики. Решающее значение для создания экономики, основанной на правах человека имеет справедливость налогообложения. Фискальная политика должна отражать основополагающие принципы прозрачности, подотчетности, социальной справедливости, равенства и отсутствия регресса³². Справедливость налогообложения лежит в основе фискального общественного договора, а функционирующий фискальный общественный договор необходим для того, чтобы экономика прав человека была в принципе возможна³³.

25. Экономика прав человека может измеряться на основе ценности товаров и услуг в обеспечении: а) соблюдения прав человека; б) защиты прав человека, прежде всего от коммерческих интересов и лоббистов, чья деятельность противоречит правам человека; и с) осуществлении прав человека, прежде всего тех, кто в глобальном масштабе в настоящее время наиболее социально бесправен. Экономика прав человека должна строиться на принципах устойчивого развития, предполагающих взаимную поддержку и заботу, на основе активизации многосторонних отношений, свободных от маркетизации такой поддержки («помощь в обмен на торговые возможности» или неокOLONИализм)³⁴. Внешние издержки включены в цену товаров и услуг частного сектора, однако в настоящее время они покрываются, скорее, налогоплательщиками, а не теми, кто

²⁹ Материалы, предоставленные Центром против убийств во всем мире.

³⁰ Sylvain Aubry and others, “Human rights in the new eco-social contract: exploring a just transition through public services and social security”, August 2023.

³¹ OHCHR, “Türk calls for a human rights economy”.

³² Dayana Blanco and others, *Principles for Human Rights in Fiscal Policy* (Steering Committee of the Initiative for Human Rights Principles in Fiscal Policy, 2021).

³³ Материалы, предоставленные объединением «Справедливое налогообложение».

³⁴ Источник: Henry McGhie, *Curating Tomorrow*.

загрязняет окружающую среду. Такая практика является главным недостатком мировой экономической модели, поскольку большинство внешних издержек ложится бременем на граждан, особенно в уязвимых сообществах.

26. Учитывая то, что экономика и права человека могут быть взаимодополняющими и взаимоусиливающими, реализацию всех прав человека нельзя трактовать исключительно как один из видов экономических издержек: она должна также рассматриваться как социальная инвестиция, которая может положительно повлиять на экономический рост, равенство и социальную и политическую интеграцию. Необходим новый общественный договор, позволяющий современным обществам найти адекватный баланс между рынком и государством, который был нарушен нынешним процессом глобализации³⁵. Правильно задавать вопрос не о том, могут ли современные государства позволить себе права человека, а о том, могут ли наши общества позволить себе не реализовывать права человека³⁶.

IV. Статус фискального общественного договора

27. На национальном или внутригосударственном уровне конституция является высшим законом страны или государства и устанавливает характер и основные принципы деятельности правительства. Конституционализм — это идея о том, что полномочия правительства могут и должны быть ограничены и что его власть проистекает из обеспечения этих ограничений. При разработке и анализе конституции право или полномочия правительства взимать налоги кажутся чуть ли не излишними. До сих пор не проводится никакого реального анализа права или полномочий правительств взимать налоги, тех сумм, которые можно собрать, или целей, на которые полученные средства идут. Вместо этого, как правило, презюмируется, что государство может взимать налоги и что налоги вообще нельзя привязать к услугам. Однако эта презумпция способствовала распространению в Африке культуры уклонения от налогов и их избегания, культуры безнаказанности, коррупции, отсутствия ответственности и подотчетности, а также откровенного воровства³⁷.

28. Согласно исследованию Всемирного научно-исследовательского института экономики развития, позитивное восприятие гражданами системы управления повышает их готовность платить налоги: граждане, которые доверяют институтам, с большей вероятностью будут платить налоги, а те, кто испытывал трудности с получением государственных услуг, меньше склонны это делать³⁸. Государство должно демонстрировать результаты и выполнять обещания; в противном случае государство обычно воспринимается как забирающее, а не предоставляющее средства, что приводит к неодобрительному отношению к

³⁵ См. <https://gchumanrights.org/gc-preparedness/equality-and-non-discrimination/article-detail/a-post-pandemic-era-human-rights-challenges-for-a-new-normal.html>.

³⁶ Felipe Gómez Isa, “Economic, social and political costs of the (non-) realization of human rights: towards a new social contract”, в публикации *Can We Still Afford Human Rights? Critical Reflections on Universality Costs and Proliferation*, Jan Wouters and others, eds. (Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020).

³⁷ Attiya Waris, “Delineating a rights-based fiscal social contract using African fiscal constitutions”, *East African Law Journal* (2015).

³⁸ Enrico Nichelatti and Heikki Hiilamo, “A fiscal approach to the social contract in Sub-Saharan African countries: looking for opportunities to strengthen trust in Government and tax compliance by analyzing citizens’ perception of governance”, WIDER Working Paper, No. 2022/144 (Helsinki, United Nations University – World Institute of Development Economics Research, 2022).

взиманию налогов³⁹. В конституции должны быть положения о том, что на государство возлагается ответственность за собранные деньги, и что способность, право или полномочия облагать налогом не должны быть свободны от сдержек и противовесов, которые закреплены в конституции и не подлежат изменению, если только это не решено народом в ходе национального референдума⁴⁰. Как в развивающихся, так и в развитых странах от 40 до 70 процентов людей верят в демократию меньше, чем 30 лет назад⁴¹. Одна из многих причин заключается в том, что государственная политика не учитывает проблемы и потребности молодых поколений; кроме того, в демократических странах определенную роль играют социальные сети и влияние иностранных акторов, действующих в своих собственных интересах.

29. На глобальном уровне сохраняется долговой кризис, который сдерживает возможности роста в ряде малых островных развивающихся государств и стран с низким и средним уровнем дохода и ослабляет способность развивающихся стран создавать условия для осуществления прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав. Исследования показывают, что в ряде развивающихся стран выплата долгов часто происходит ценой ущемления основных прав человека, таких как доступ к продовольствию, здравоохранению, образованию, адекватному жилью и занятости. Кроме того, обслуживание долгов и невыгодные условия, связанные с займами и облегчением долгового бремени, часто ограничивают инвестиции и снижают доступность основных государственных услуг⁴².

30. Проблемы, связанные с соблюдением общественного договора, также затрагивают страны со средним уровнем дохода, хотя и по-разному. По мере того, как эти страны поднимаются по лестнице доходов, они сталкиваются с серьезными международными проблемами, а также с требованиями своих граждан предоставлять товары и услуги более высокого качества. На глобальном уровне они в значительной степени подвержены влиянию той легкости, с которой транснациональные компании могут избегать налогообложения и даже уклоняться от уплаты налогов, при этом менее развитые страны в наибольшей степени подвержены так называемому «переносу прибыли». Кроме того, им приходится противостоять незаконным финансовым потокам и справляться с последствиями цифровизации⁴³. Так, признание компаний в качестве обладателей прав в Европейском союзе приводит к глобальным фискальным искажениям с точки зрения прав человека, вызывая опасения по поводу права на неприкосновенность частной жизни, которое, возможно, необходимо пересмотреть.

31. Кроме того, считается, что государства имеют неправильные приоритеты, которые подрывают общественный договор. Согласно мировым показателям развития, в 2022 году правительства потратили 2,2 трлн долл. США на военные расходы. Эти расходы свидетельствуют о приоритете правительств, особенно в странах глобального Севера, в то время как основными правами человека, такими как доступ к продовольствию, одежде и жилью, правительства «поступаются» (A/HRC/55/54, п. 13 b)). В результате милитаризации доходы тратятся на сопутствующие этому цели, при том что наблюдается колоссальное количество

³⁹ Материалы, предоставленные Центром против убийств во всем мире.

⁴⁰ Waris, "Delineating a rights-based fiscal social contract using African fiscal constitutions".

⁴¹ John Henley, "Younger people more likely to doubt merits of democracy – global poll", *The Guardian*, 11 September 2023.

⁴² Cephas Lumina, "Sovereign debt and human rights", в публикации *Realizing the Right to Development* (United Nations publication, 2013).

⁴³ Mario Pezzini, "Citizens' rising expectations: a call to rebuild the social contract?", в публикации *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries*, Jose Antonio Alonso and Jose Antonio Ocampo, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2020).

таких проблем, как отсутствие продовольственной безопасности, климатические катастрофы и другие виды социального неравенства⁴⁴.

А. Роль государства в укреплении общественного договора

32. Совокупность экономических, культурных, политических и демографических факторов формирует представления и ожидания граждан относительно их налоговых обязательств и роли государства в предоставлении общественных благ и услуг. К таким факторам относятся уровень доверия к правительству, прозрачность и подотчетность, участие граждан, образование и гражданское мышление. Для укрепления общественного договора в бюджетной сфере правительства должны увеличить количество консультационных платформ, публичных обсуждений бюджетной политики, кампаний по повышению осведомленности и инициатив по вовлечению граждан. Активно привлекая граждан к бюджетному процессу, правительства могут лучше понять потребности и проблемы населения, укрепить доверие к государственным институтам и обеспечить условия, когда бюджетная политика действительно отражает интересы всех членов общества⁴⁵. В настоящее время к числу проблем относятся такие вопросы, как фискальная политика, «зеленый» рост и участие.

33. Налогово-бюджетная политика должна способствовать тому, чтобы больше людей имели возможность пользоваться своими правами человека, при этом должно быть понимание универсальности и неотъемлемости прав, их неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности, а также должна быть опора на международное право в области прав человека и местные законы. Управление налогообложением может служить неким ориентиром в вопросах обеспечения «хорошего» (соблюдение обязательств по соглашениям), «эффективного» (получение значимых результатов) и «справедливого» (построение более справедливого общества) управления. Государственные налоги должны использоваться для продвижения — а не подрыва — прав человека, как на национальном уровне, так и в более широком масштабе⁴⁶.

34. Как невозможен бесконечный (постоянный) рост, так невозможен и бесконечный «зеленый» рост. «Зеленый» рост может оказаться «псевдоэкологическим» капитализмом в его худшем проявлении. В рамках концепции «зеленого» роста в качестве показателя экономической деятельности часто используется валовой внутренний продукт, что представляется проблематичным и не основано на принципе наращивания природного или человеческого капитала. Этот рост по-прежнему основан на потоках, а не на запасах⁴⁷. Экономическая система начинает использовать экологические, социальные и управленческие критерии. Фискальная система также могла бы использовать такие критерии, однако необходимо еще многое сделать, чтобы понять, почему этот подход превалирует над ответственностью согласно принципу «платит тот, кто загрязняет»⁴⁸. На сегодняшний день Зеленый климатический фонд и фонд для покрытия потерь и

⁴⁴ Материалы, предоставленные организацией «За направление налогов на защиту свободы совести и укрепление мира».

⁴⁵ Материалы, предоставленные Генеральным управлением по планированию и экономической политике, Отдел координации и мониторинга экономической политики, Сенегал.

⁴⁶ Источник: Henry McGhie, Curating Tomorrow.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Материалы, предоставленные Центром против убийств во всем мире.

ущерба еще не получили средства согласно обещаниям многочисленных стран-загрязнителей⁴⁹.

35. Для расширения участия граждан в подготовке, исполнении и мониторинге бюджетов правительствам было бы полезно институционально закрепить консультационные структуры, выполняющие функции органов гражданского участия. Соответственно, необходимо обеспечить соблюдение сроков публикации бюджетных документов, а также внедрить механизм составления бюджета на основе широкого участия как на национальном, так и на региональном уровнях. Например, Сенегал присоединился к инициативе «Партнерство на пути к открытому правительству» и ее принципу прозрачности государственного управления при оказании государственных услуг и принципу участия граждан. В национальном плане действий Сенегала на 2021–2023 годы были укреплены механизмы прозрачности бюджета при более активном участии ряда организаций гражданского общества⁵⁰. Технологии могут использоваться для удержания налогов в момент совершения сделки и для повышения уровня собираемости налогов. Последнее время больше внимания уделяется бюджетным обещаниям и их реализации на местном уровне. Растет поддержка реестров конечных бенефициарных владельцев. Соблюдение требований упрощается благодаря онлайн-инструментам. В связи с процессом обеспечения соблюдения налоговых правил растет интерес к оказанию помощи налогоплательщикам через центры налогового консультирования.

36. Существует тесная взаимосвязь между соблюдением налогового законодательства и правительством, предоставляющим общественные блага и услуги, такие как образование, здравоохранение и безопасность. Когда граждане считают, что общественные товары и услуги предоставляются правительством, они охотнее платят налоги и даже готовы согласиться на более высокие тарифы в обмен на более широкий спектр общественных услуг. Тем не менее, когда граждане вынуждены платить негосударственным субъектам за общественные товары и услуги, соблюдение налогового законодательства оказывается слабым. Граждане, отказывающиеся платить налоги или подавать налоговые декларации, ссылаются на такие проблемы, как плохие социально-экономические условия жизни, правительство, которое не вовлекает своих граждан, и несовершенство системы аудита⁵¹.

37. Деятельность правительств должна быть прозрачна в вопросах налоговых поступлений и того, на что они расходуются. Правительства должны привлекать к ответственности тех, кто отказывается от своих обязанностей. Правительства должны следить за тем, чтобы эффективные социальные программы действительно приносили пользу всему населению и чтобы налоговые поступления были достаточными для надлежащего финансирования социальных программ, необходимых для удовлетворения потребностей населения. Сочетание справедливости и прозрачности с обеспечением ощутимых и узнаваемых выгод, сопутствующих уплате налогов, может укрепить фискальный общественный договор. Вместе с тем — для целей эффективной борьбы с налоговыми злоупотреблениями и уклонением от уплаты налогов — правительства могли бы направить почти 5 трлн долл. США на важные социальные услуги и программы, а также на достижение целей в области устойчивого развития. Такое реинвестирование в

⁴⁹ Jeannette Cwienk, “Loss and damage: who pays for climate change?”, Deutsche Welle, 12 January 2023.

⁵⁰ Материалы, предоставленные Генеральным управлением по планированию и экономической политике, Отдел координации и мониторинга экономической политики, Сенегал.

⁵¹ Obayuwana, “The fiscal social contract”.

фискальный общественный договор в значительной степени способствовало бы укреплению доверия к правительствам и позволило бы государствам выполнять свои обязательства в области прав человека⁵².

38. Государство обязано гарантировать, что государственные услуги будут обеспечены соответствующими налоговыми поступлениями; перераспределять эти поступления, чтобы обратить вспять неравенство; пересматривать тарифы с учетом общественного вреда, наносимого, например, добычей ископаемых видов топлива; и укреплять политическое представительство, обеспечивая подотчетность государств перед обществом за выполнение своих обязательств. Кроме того, государства должны выполнять свои экстерриториальные обязательства в области прав человека, добиваясь возмещения ущерба. Подобно тому, как налоги служили основным средством извлечения богатства из бывших колоний, в итоге они должны стать источником средств для компенсации части нанесенного ущерба⁵³.

В. Глобальные реформы

39. Несмотря на то, что налоговая, фискальная и монетарная политика по-прежнему рассматривается и трактуется как ограниченная национальными границами — сделка между государством и его жителями, — глобализация усложнила эти отношения. Крупные транснациональные корпорации работают не только в одной стране, их влияние выходит за пределы национальных границ. Такие компании и их профессиональные помощники превращают такое положение вещей в несправедливое преимущество, выискивая налоговые правила и льготы, которые дают им возможность пользоваться самыми низкими реальными ставками или даже нулевыми ставками. Богатство состоятельных людей позволяет им делать практически то же самое. Механизмы «золотых виз» позволяют им даже приобретать гражданство или вид на жительство в той стране, где они могут заплатить наименьшую сумму налогов. Само восприятие налогов в качестве затрат, которых можно избежать как неоправданного бремени, противоречит фискальному общественному договору.

40. Транснациональные корпорации используют свои ресурсы и влияние для того, чтобы налоговая система не добралась до них и не положила конец их несправедливым преимуществам. Это пример своего рода корпоративного захвата, который определяется как «неправомерное влияние, которое корпорации оказывают на национальные и международные государственные институты, чтобы маневрировать в соответствии со своими интересами и вопреки общим интересам общества и обязанности уважать, защищать и гарантировать права человека»⁵⁴. Любая группа, организация или индивид, ставящие свои интересы выше интересов населения, действуют вне фискального общественного договора, реализуя некий параллельный договор исключительно личной выгоды. Когда государство не только позволяет этому происходить, но и, во многих случаях, активно поддерживает и поощряет такого рода деятельность, фискальный общественный договор распадается.

41. Цифровые технологии обладают определенным потенциалом содействия более широким консультациям и взаимодействию правительства с населением,

⁵² Материалы, предоставленные объединением «Справедливое налогообложение».

⁵³ Alex Cobham, “Tax, reparations and ‘Plan B’ for the UK’s tax haven web”, Tax Justice Network, 11 June 2020.

⁵⁴ Ana Margarita González Vásquez, “Civil society answers to corporate capture”, Dejusticia, 10 November 2014.

если эти технологии используются таким образом, чтобы укрепить фискальный общественный договор. В конечном счете именно от государств зависит обеспечение фискального общественного договора путем учета прав человека и интересов всего населения при эффективном регулировании цифровых технологий и их добросовестном использовании, чтобы не допустить доминирования частных и корпоративных структур и, как в случае с формированием налоговой политики, их непропорционального влияния. Пока что регулирующие органы на годы отстают от стремительно развивающихся событий, таких как рост числа «блокчейн-убежищ» (blockchain havens), которые создают ряд дестабилизирующих экономику и общество проблем, поскольку предлагают дополнительные, сложные способы подрыва налоговой базы, а также способствуют другим злоупотреблениям⁵⁵, и в связи с такими событиями звучат призывы срочно принять меры⁵⁶.

42. Международная финансовая архитектура также является одним из путей проведения глобальных реформ. Это механизм, состоящий из институтов, стратегий, правил и схем, которые обеспечивают управление глобальной финансовой системой. Целью этого механизма является развитие международного сотрудничества для обеспечения глобальной валютно-финансовой стабильности, содействия международной торговле и инвестициям, поддержки мобилизации стабильного и долгосрочного финансирования, необходимого для экономического развития, борьбы с климатическим кризисом и достижения целей в области устойчивого развития⁵⁷.

43. Международная финансовая архитектура основана на предоставлении двух международных общественных благ: финансирования для развития и финансовой безопасности. Концепция общественных благ под эгидой международной финансовой архитектуры расширилась за счет включения в нее прав человека, прав трудящихся и экологических стандартов⁵⁸. Этот фактор подчеркивает особое место международной финансовой архитектуры и фискального договора, в рамках которого финансы являются средством обеспечения общественных благ и, следовательно, играют важную роль в реализации фискального договора и экономики прав человека. Одним из наиболее серьезных последствий для государственных бюджетов сегодня является потеря налоговых поступлений в результате трансграничных налоговых злоупотреблений со стороны корпораций и частных лиц, стремящихся избежать налоговых выплат или минимизировать их, — явление, негативные последствия которого в непропорционально большой степени сказываются на развивающихся странах⁵⁹.

44. В декабре 2022 года Организация Объединенных Наций отметила исторический момент в деле обеспечения финансовой и налоговой прозрачности, а также полной реализации и защиты прав человека для всех. По итогам многолетней просветительской работы мир стал свидетелем единогласного принятия

⁵⁵ Bob Michael, “EU ambition for DAC8 transparency on crypto is cut short by failure to think outside the OECD box”, Tax Justice Network, 25 May 2023.

⁵⁶ Материалы, предоставленные объединением «Справедливое налогообложение».

⁵⁷ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), “Reforming the international financial architecture: the view from UNCTAD”, в публикации *Trade and Development Report 2023: Growth, Debt, and Climate – Realigning the Global Financial Architecture* (United Nations publication, 2023) (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), «Реформирование международной финансовой архитектуры: взгляд ЮНКТАД», в публикации *Доклад о торговле и развитии за 2023 год. Рост, задолженность и климат: перестройка глобальной финансовой архитектуры*).

⁵⁸ Paola Subacchi, *China and the Global Financial Architecture: Keeping Two Tracks on One Path* (Friedrich Ebert Stiftung, 2022).

⁵⁹ Материалы, предоставленные объединением «Справедливое налогообложение».

резолюции 78/230 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной «Содействие инклюзивному и эффективному международному сотрудничеству в области налогообложения в Организации Объединенных Наций»⁶⁰. За этим последовал доклад Генерального секретаря (A/78/235), в котором он пришел к выводу, что существующие международные налоговые правила не являются ни справедливыми, ни всеобъемлющими и что в правилах, разработанных в рамках механизмов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), «не учитываются в должной степени потребности и приоритеты развивающихся стран». Специально сформированному комитету поручено разработать концептуальную основу для новой рамочной конвенции Организации Объединенных Наций о международном налоговом сотрудничестве, которая предоставит уникальную возможность перепрограммировать международную финансовую систему, чтобы финансовые обязательства и правила соответствовали правам человека и целям в области устойчивого развития. Хотя эта мера была расценена как некое дублирование со стороны около 140 государств, не участвовавших в процессе консультаций, включая большинство, если не все, наименее развитые страны, она является крайне важным шагом, и — в соответствии с принципом международного сотрудничества и помощи — государства, поддерживающие принципы прав человека, не должны воспринимать этот процесс как вызывающий возражения⁶¹.

45. Призывы к реформам в международной финансовой архитектуре звучали всегда и будут звучать и впредь на фоне меняющихся обстоятельств и динамики мировой экономики. При том что международная финансовая архитектура уже имела структурные недостатки на момент своего создания, эти недостатки стали все больше противоречить реальности и потребностям современного мира⁶², что делает международную финансовую архитектуру совершенно непригодной в нынешних условиях, которые характеризуются стремительным изменением климата, растущими системными рисками, острым неравенством, укоренившимися гендерными предрассудками, крайне взаимозависимыми финансовыми рынками, уязвимыми для трансграничных потрясений, а также резкими демографическими, технологическими, экономическими и геополитическими изменениями⁶³. Пандемия COVID-19 привела к тому, что возникла острая необходимость в обновлении институциональной архитектуры соразмерно масштабам задач Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года⁶⁴.

46. Таким образом, связь между международной финансовой архитектурой и фискальным общественным договором заключается в роли международной финансовой архитектуры в национальной финансовой архитектуре, которая порой влияет на внутренние факторы уязвимости. Обсуждения реформ международной архитектуры ведутся в рамках всей международной системы, в том числе в неформальных объединениях стран, таких как Группа двадцати, Группа семи и Бриджтаунская инициатива. Такие обсуждения стоят на повестке дня Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ), органов ОЭСР и других

⁶⁰ Mark Bou Mansour, “Live blog: UN vote on new tax leadership role”, Tax Justice Network, 22 November 2022.

⁶¹ Сообщение № AL OTH 25/2022.

⁶² Barbados, Prime Minister’s Office, “Urgent and decisive action required for an unprecedented combination of crises: the 2022 Bridgetown initiative for the reform of the global financial architecture”, 2022.

⁶³ Организация Объединенных Наций, «Наша общая повестка дня. Концептуальная записка 6: реформирование международной финансовой архитектуры», май 2023 года.

⁶⁴ *Financing for Sustainable Development Report 2023: Financing Sustainable Transformations* (United Nations publication, 2023).

структур. В Организации Объединенных Наций они являются частью дискуссий по общей повестке дня⁶⁵.

47. Бриджтаунская инициатива под эгидой малых островных развивающихся государств, представленных Барбадосом, направлена на выход из тупика, который выражается в проблемах, затрагивающих развивающиеся страны, включая изменение климата, пандемии, экономические потрясения, растущую задолженность развивающихся стран и связанную с этим ограниченность фискального пространства, что ставит развивающиеся страны в трудное положение и подрывает их стремление сосредоточиться на устойчивом развитии, искоренении бедности и борьбе со все более серьезными климатическими последствиями⁶⁶.

48. На двадцать восьмой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата были подчеркнуты ограничения существующей международной архитектуры финансирования развития в контексте взаимосвязанных кризисов (изменение климата, рост стоимости жизни и долговой кризис развивающихся стран). На сессии продолжилось обсуждение вопроса о постановке новой коллективной количественной цели в отношении финансирования борьбы с изменением климата в 2024 году с учетом потребностей и приоритетов развивающихся стран. Новая цель, в основе которой будет базовый показатель в 100 млрд долл. США в год, станет основой для разработки и последующей реализации национальных климатических планов, которые должны быть выполнены к 2025 году. В рамках первого глобального подведения итогов было подчеркнуто, что для обеспечения такого финансирования важно реформировать многостороннюю финансовую архитектуру и ускорить внедрение новых и инновационных источников финансирования, отмечая значительную роль государственных фондов ([FCCC/PA/CMA/2023/L.17](https://www.un.org/ru/development/dca/doc/FCCC/PA/CMA/2023/L.17)).

V. Выводы и рекомендации

49. Концепция фискального общественного договора составляет основу функционирующего общества. Она устанавливает отношения доверия и ответственности между правительством и гражданами, обеспечивая предоставление основных общественных товаров и услуг. Применение подхода, основанного на правах человека, к планам и политике восстановления подразумевает защиту окружающей среды как общего блага наряду с приоритетностью реализации основных прав человека граждан в сферах здравоохранения, продовольственной безопасности, жилья, социального обеспечения и устойчивого развития в целом.

50. В концептуальной записке «Наша общая повестка дня», посвященной реформам международной финансовой архитектуры, предлагается провести последовательные, долгосрочные, устойчивые, стабильные, справедливые, инклюзивные и скоординированные реформы⁶⁷. Реформы окажут значительное влияние на фискальный контракт как на международном, так и на национальном уровне, особенно в том, что касается экономики, основанной на правах человека, в качестве основного направления фискальной политики.

51. Реформы также будут способствовать созданию условий, благоприятствующих увеличению внутренних инвестиций и более устойчивому росту. Если

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Barbados, Prime Minister's Office, "Urgent and decisive action required"; и Eurodad, "Webinar: 'Rebranding or reshaping the global financial architecture?'" , YouTube, 24 May 2023.

⁶⁷ Организация Объединенных Наций, «Наша общая повестка дня. Концептуальная записка 6».

реформы будут направлены на укрепление финансовых систем, то финансовые рынки будут стабилизированы, что предотвратит кризисы в национальных финансовых системах и механизмах финансового посредничества, поможет мобилизовать сбережения и направить их на продуктивные инвестиции, способствуя тем самым экономическому росту⁶⁸.

52. Финансовая архитектура в своей основе включает в себя способы привлечения финансовых средств, их налогообложение и использование для продвижения фискального договора с целью построения функционального и эффективного государства. Кроме того, хорошо функционирующая региональная финансовая архитектура может дополнить и укрепить международную финансовую архитектуру. Существование региональных корпораций может способствовать укреплению и соответствующей поддержке международных финансовых реформ на региональном уровне в интересах более эффективной реализации и повышения результативности. Совершенствование международных стандартов финансовой честности и их внедрение позволят снизить уровень коррупции, повысить доверие и укрепить общественный договор. Реформированная международная финансовая архитектура должна также предполагать льготное финансирование для стран, затронутых конфликтом.

53. МВФ и Всемирный банк должны расширить понимание приемлемости задолженности, сосредоточившись на содействии сокращению бедности путем облегчения долгового бремени в интересах устойчивого развития. Оценка приемлемого уровня задолженности должна быть направлена на обеспечение баланса между потребностями в финансировании развития и поддержанием приемлемого уровня долга. С точки зрения прав человека и развития при анализе приемлемости задолженности следует учитывать потребность в сохранении государственных расходов, необходимых для удовлетворения основных потребностей развития человеческого потенциала и создания условий для реализации прав человека, особенно экономических, социальных и культурных прав. По сути, такой анализ должен включать в себя определение суммы задолженности, с которой страна может справиться без ущерба для своей способности выполнять свои обязательства в области прав человека, включая право на развитие, и добиваться своих собственных целей в области развития.

54. Важно, чтобы и кредиторы, и заемщики сотрудничали в поиске решений долгового кризиса, что соответствует принципу, подчеркнутому в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития. Этот принцип предполагает, что должники и кредиторы должны нести общую ответственность за предупреждение и урегулирование ситуаций, при которых уровень задолженности становится неприемлемым. И кредиторам, и заемщикам следует признать свою роль в возникновении долговых кризисов и принять необходимые меры по исправлению ситуации. Кредиторы должны без каких-либо условий аннулировать займы, выданные безответственным должникам, а заемщики — создать четкую и подотчетную систему управления государственным долгом.

55. Использование подхода, основанного на концепции жизненного цикла, при проведении фискальных оценок позволит правительствам в самой основе своей деятельности стремиться к тому, чтобы права человека и повышение уровня жизни были наиболее важными задачами на этой планете с ее ограниченными ресурсами.

⁶⁸ Françoise Le Gall and Saleh M. Nsouli, "The new international financial architecture and Africa", IMF Working Paper, No. WP/01/130 (International Monetary Fund, 2001).

56. Более тщательное изучение и открытость в отношении того, как прошлые реструктуризации задолженности влияют на способность страны погашать задолженность в будущем, позволили бы странам лучше понять последствия реструктуризации. Кроме того, официальному сектору крайне важно сотрудничать со странами, чтобы способствовать быстрому доступу к рынкам капитала после реструктуризации.

A. Органы Организации Объединенных Наций

57. Независимый эксперт выносит следующие рекомендации органам Организации Объединенных Наций:

- a) в приоритетном порядке учитывать ссылки на то, как долг связан с благополучием детей;
- b) установить взаимосвязь между данными о задолженности и услугами по поддержке детей, а также определить возможные компромиссы;
- c) рассмотреть возможность учреждения должности специального советника Генерального секретаря по вопросам задолженности или финансов и прав человека или научного или консультативного комитета по вопросам легитимности налогово-бюджетной системы и правам человека;
- d) создать публичный реестр задолженности развивающихся стран, в котором могли бы быть предоставлены доступные данные о задолженности для сведения как кредиторов, так и заемщиков. Это поможет повысить прозрачность задолженности, укрепить управление долгом, снизить риск возникновения долгового кризиса и улучшить доступ к финансированию⁶⁹.

B. Международные финансовые учреждения

58. Независимый эксперт выносит следующие рекомендации финансовым учреждениям:

- a) конструктивно взаимодействовать с МВФ и Всемирным банком, а также с держателями облигаций, чтобы поощрять подход, основанный на правах человека;
- b) поддерживать создание глобального фискального органа, в центре внимания которого будут находиться права человека;
- c) что крайне важно, создать независимый суверенный региональный орган по задолженности, который будет рассматривать как институциональные, так и частные интересы кредиторов и должников.

C. Стратегии действий на национальном уровне

59. Независимый эксперт выносит следующие рекомендации правительствам относительно стратегий действий на национальном уровне:

- a) выделять часть кредитных поступлений именно на меры, принимаемые в интересах детей, например на обмен долговых обязательств;

⁶⁹ Rebeca Grynspan, "The world lacks an effective global system to deal with debt", UNCTAD, 2 February 2023.

- b) не позволять задолженности приводить к ущемлению прав человека, прежде всего в сферах здравоохранения и образования, в которых при наличии финансирования можно изменить ситуацию в лучшую сторону;
 - c) обеспечить минимальный уровень основной поддержки, предоставляемой всем детям во всем мире, без ограничений по национальности или правовому статусу;
 - d) выявлять и отвергать любые финансовые решения и структуры, из-за которых сокращаются расходы на рождение, рост и развитие человека;
 - e) странам, которые потребляют слишком много, следует пересмотреть выполнение своих обязанностей в рамках механизмов международного сотрудничества и помощи и потреблять меньше; пересмотреть спрос и предложение как экономическую парадигму.
-