

**Совет по правам человека****Сорок четвертая сессия**

15 июня — 3 июля 2020 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Неутешительная ситуация в области ликвидации
нищеты****Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете
и правах человека****Резюме*

Настоящий доклад представляется Специальным докладчиком по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипом Олстоном в соответствии с резолюцией 35/19 Совета по правам человека. Мир находится на экзистенциальном перепутье в условиях пандемии, глубокого экономического спада, разрушительных последствий изменения климата, крайней степени неравенства и нарастающего сопротивления расистской политике. Со всеми этими вызовами связано давнее игнорирование крайней нищеты многими правительствами, экономистами и правозащитниками.

Обращая внимание исключительно на установленный Всемирным банком несовершенный показатель международной черты бедности, международное сообщество ошибочно оценивает прогресс в ликвидации нищеты, используя стандарт, обеспечивающий даже не минимально достаточный уровень жизни, а нищенское существование. Это, в свою очередь, ведет к слишком оптимистичным утверждениям о скором искоренении крайней нищеты и маскирует тяжелые условия обнищания, в которых по-прежнему существуют миллиарды человек.

Несмотря на то, что Цели в области устойчивого развития позволили добиться значительного прогресса, отмечаются плохие результаты достижения ключевых целей в таких областях, как, в частности, искоренение нищеты, экономическое равенство, гендерное равенство и изменение климата. Эти цели необходимо пересмотреть в свете коронавирусной инфекции (COVID-19), последовавшей за ней рецессии и ускоряющегося глобального потепления.

* Настоящий доклад был представлен после установленного предельного срока в связи с необходимостью включения в него самой последней информации.



Нищета — это политический выбор, и ее ликвидация требует:

- a) переосмысления взаимосвязи между ростом и ликвидацией нищеты;
- b) решения проблемы неравенства и всестороннего использования мер перераспределения;
- c) обеспечения справедливого налогообложения;
- d) внедрения всеобщей социальной защиты;
- e) усиления роли правительства;
- f) активного внедрения управления на основе широкого участия; и
- g) корректировки системы международного измерения бедности.

Содержание

	<i>Page</i>
I. Введение	4
II. Искоренения крайней нищеты не наблюдается	5
A. Ошибочная ориентация на международную черту бедности Всемирного банка	5
B. Реакция Всемирного банка	9
C. Неспособность ликвидировать нищету	10
D. COVID-19: пандемия нищеты	12
III. Пересмотр Целей в области устойчивого развития	13
A. Отсутствие адекватности и результатов	13
B. Нереализованный потенциал преобразований	15
C. Пересмотр Повестки дня на период до 2030 года	17
IV. Шаги, направленные на ликвидацию нищеты	18
A. Переосмысление взаимосвязи между ростом и ликвидацией нищеты	18
B. Решение проблемы неравенства и всестороннее использование мер перераспределения	20
C. Выход за рамки обсуждения помощи и поощрение налоговой справедливости	21
D. Внедрение всеобщей социальной защиты	22
E. Усиление роли правительства	23
F. Активное внедрение управления на основе широкого участия	24
G. Корректировка системы международного измерения бедности	24
V. Заключение	24

I. Введение¹

1. Мир находится на экзистенциальном перепутье в условиях пандемии, глубокого экономического спада, разрушительных последствий изменения климата, крайней степени неравенства и сопротивления распространению расизма во многих странах. Со всеми этими вызовами связано усугубляющее их последствия, давно укоренившееся вопиющее игнорирование крайней нищеты и систематическое преуменьшение масштабов этой проблемы многими правительствами, экономистами и правозащитниками.

2. По прогнозам, коронавирусная инфекция (COVID-19) приведет к тому, что более 70 млн человек окажутся в условиях крайней нищеты, а еще сотни миллионов — в условиях нищеты и безработицы². Более 250 млн человек угрожает острый голод³. Бедные и маргинализированные общины больше всего пострадали почти во всех странах как с точки зрения уязвимости перед вирусом, так и с точки зрения его экономических последствий. Проблема изменения климата, которая временно сместилась с первых полос, также может вылиться в обострение «климатического апартеида», при котором люди с низкими доходами несут на себе основную тяжесть последствий недобросовестной климатической политики, направленной на сохранение статуса-кво. При этом правительства продолжают вливать деньги в репрессивные методы и пенитенциарные системы, лишая малообеспеченные группы населения таких основных прав, как достойное здравоохранение, жилье и образование. Хотя никакой панацеи не существует, серьезное отношение к проблеме крайней нищеты позволило бы устранить одну из главных причин и одно из главных последствий этих проблем.

3. В первой части настоящего доклада излагается критический взгляд на распространенную до пандемии триумфальную риторику о том, что крайняя нищета близка к искоренению. Это утверждение является необоснованным с точки зрения фактов, порождает неверные политические выводы и способствует ощущению самоуспокоения. Оно в значительной степени опирается на разработанный Всемирным банком показатель измерения крайней нищеты, который стал использоваться с целью, для которой он никогда не предназначался. Более точные замеры свидетельствуют лишь о небольшом снижении числа живущих в нищете людей за последние 30 лет. На самом деле миллиарды людей сталкиваются с ограничением возможностей, бесчисленными унижениями, ненужным голодом и предотвратимой смертностью и остаются слишком бедными, чтобы пользоваться основными правами человека.

4. Во второй части утверждается, что основные политические меры международного сообщества по борьбе с нищетой в рамках Целей в области устойчивого развития неадекватно сформулированы, безрезультативны и нуждаются в пересмотре. В третьей части выражается призыв к радикальному переосмыслению существующих подходов к искоренению нищеты.

¹ Важную аналитическую и исследовательскую работу для настоящего доклада провели Бассам Хаваджа и Ребекка Ридделл, а также Виктория Адельмант. Мартин Раваллион, Санджай Редди и сотрудники Всемирного банка предоставили чрезвычайно ценные рекомендации, но не разделяют никакой ответственности за окончательное содержание доклада.

² International Labour Organization, “As job losses escalate, nearly half of global workforce at risk of losing livelihoods”, 29 April 2020; Daniel Mahler and others, “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty”, World Bank Blogs, 8 June 2020.

³ World Food Programme, “COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken”, 21 April 2020.

II. Искоренения крайней нищеты не наблюдается

5. За последние два столетия был достигнут огромный прогресс в улучшении качества жизни миллиардов людей, однако из этого не следует, что «наблюдается искоренение крайней нищеты»⁴. Многие мировые лидеры, экономисты и эксперты с энтузиазмом распространяют хвалебную риторику, заявляя о том, что прогресс в борьбе с нищетой является «одним из величайших человеческих достижений нашего времени»⁵, и называя снижение уровня абсолютной нищеты до показателя ниже 10 % «огромным достижением»⁶. Другие превозносят роль экономического роста и капитализма в том, что «миллиард человек больше не живет в условиях крайней нищеты, и условия их жизни приближаются к достойному уровню»⁷.

6. Однако эти явно излишне оптимистичные оценки порождают множество вопросов. Какими могут быть последствия серьезных изъянов наиболее распространенного показателя глобальной нищеты, на который они опираются? Как они согласуются с многочисленными другими показателями, которые рисуют гораздо более тревожную картину? Является ли «огромное достижение» настолько значимым, как о нем говорят? Может ли это достижение быть сохранено, несмотря на тяжелые последствия COVID-19, изменения климата и крайнего неравенства, и если нет, то как это характеризует хрупкость достигнутого прогресса? И как достигнутые результаты соотносятся с тем, что могло бы быть достигнуто с помощью огромных средств, находящихся в нашем распоряжении?

A. Ошибочная ориентация на международную черту бедности Всемирного банка

7. Почти все эти триумфальные оценки так или иначе опираются на международную черту бедности Всемирного банка, в соответствии с которой число людей, живущих в крайней нищете, сократилось с 1,895 млрд в 1990 году до 736 млн в 2015 году, т. е. с примерно 36 % до 10 % населения мира⁸. Организация Объединенных Наций обеспечила статус международной черты бедности в качестве доминирующего ориентира, закрепив ее в качестве основного контрольного показателя как в Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, так и в Целях в области устойчивого развития. Кроме того, благодаря финансовому и интеллектуальному влиянию Всемирного банка почти во всех наиболее радужных отчетах о достигнутом прогрессе используются статистические данные, основанные на международной черте бедности.

8. Безусловно, внедрение этого показателя является весьма похвальной инициативой, которая, по всей видимости, сделала больше для повышения осведомленности и укрепления коллективных намерений, чем любые другие усилия. Вместе с тем картина, которую он дает, далеко не полная, и важно учитывать его основные ограничения⁹. Многие из них были признаны должностными лицами Всемирного банка, назначенной Всемирным банком группой экспертов и даже экономистом, ответственным за разработку современного показателя международной

⁴ Steven Pinker, *Enlightenment Now: The Case for Reason, Science, Humanism, and Progress* (2018), p. 117 (Kindle edition).

⁵ World Bank, “Decline of global extreme poverty continues but has slowed”, 19 September 2018.

⁶ Martin Wolf, “The case for sane globalism remains strong”, *Financial Times*, 16 July 2019.

⁷ Abhijit V. Banerjee and Esther Duflo, “How poverty ends: the many paths to progress—and why they might not continue”, *Foreign Affairs* (January/February 2020), “Poverty in America”, *Bigger than Five*, TRT World, см. видео начиная с 16:20. URL: <https://www.trtworld.com/video/bigger-than-five/poverty-in-america/5e031e03b53db8001717e81a>.

⁸ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (2018), p. 2.

⁹ К числу вопросов, выходящих за рамки настоящего доклада, относятся критический разбор показателей паритета покупательной способности, методов определения прежних вариантов международной черты бедности и последствий изменения методик, а также проблема одномерности показателей, выраженных в денежном эквиваленте. Огромный вклад в анализ этих проблем сделали такие ученые, как Сабина Алкир, Ангус Дитон и Санджай Редди.

черты бедности. Тем не менее эти ограничения представляют собой убедительное доказательство ошибочности узкой ориентации исключительно на этот показатель и его использования многими комментаторами и Всемирным банком для создания обманчивой картины успешной борьбы с нищетой.

9. Что именно представляет собой международная черта бедности? Нынешний показатель черты бедности является производным от среднего показателя национальных черт бедности, принятых в некоторых беднейших странах мира, главным образом в странах Африки к югу от Сахары¹⁰. В отличие от многих национальных показателей черты бедности, он не основан на какой-либо прямой оценке расходов для удовлетворения основных потребностей. Это абсолютный показатель, постоянный по своему значению, рассчитанный и выраженный в долларах по паритету покупательной способности для выравнивания стоимости товаров в различных странах, которого нельзя добиться с помощью рыночных обменных курсов (несмотря на многочисленные проблемы, связанные с надежностью показателей паритета покупательной способности). По мнению Всемирного банка, эта черта бедности является эталоном, применимым во всем мире и характеризующим уровень, позволяющий удовлетворять одинаковые скудные потребности во всех странах.

10. Текущий уровень черты бедности, который составляет 1,90 долл. США в день по паритету покупательной способности на 2011 год, представляет собой покупательную способность этой денежной суммы в Соединенных Штатах Америки в 2011 году¹¹. Если выразить этот показатель в национальных валютах по состоянию на последний период, за который имеются данные, то такая черта бедности будет означать дневной уровень в 36,27 рупии в Индии, 7,49 юаня в Китае, 22,49 песо в Мексике, 355,18 найры в Нигерии, 1,41 евро в Португалии, 50,83 рубля в Российской Федерации и 910,15 песо в Чили¹². Международная черта бедности, разумеется, значительно ниже национальной черты бедности большинства стран и поэтому выражается в гораздо более низких показателях нищеты. Например, согласно самым последним имеющимся сравнительным данным, в Таиланде при использовании международной черты бедности доля населения, живущего за чертой бедности, составляет 0,0 %, а при использовании национальной черты бедности — 9,9 %¹³, соответствующие показатели в Соединенных Штатах — 1,2 % и 12,7 %¹⁴, в Южной Африке — 18,9 % и 55 %¹⁵, а в Мексике — 1,7 % и 41,9 %¹⁶.

11. В настоящем разделе рассматриваются многие из ключевых недостатков международной черты бедности, которые нашли отражение в связанных с ней «ожесточенных методологических дебатах»¹⁷. Каковы бы ни были ее достоинства, международная черта бедности не должна рассматриваться в качестве приоритетного показателя для оценки прогресса мирового сообщества на пути искоренения нищеты, не говоря уже об ее использовании в качестве контрольного показателя для Цели 1 в области устойчивого развития, касающейся нищеты. Эта черта установлена на таком низком уровне и настолько произвольно, чтобы гарантировать положительный

¹⁰ Francisco H. G. Ferreira and others, “A global count of the extreme poor in 2012: data issues, methodology and initial results” (World Bank, October 2015), p. 39.

¹¹ Если не указано иначе, черта бедности выражена в долларах по паритету покупательной способности 2011 года.

¹² Конвертированные значения в национальной валюте предоставлены Всемирным банком по электронной почте 25 марта 2020 года. Годы конвертации: 2018 год для российского рубля, мексиканского песо, нигерийской найры и тайского бата; 2017 год для евро в Португалии и чилийского песо; 2016 год для китайского юаня; и 2014 год для южноафриканского ранда и индийской рупии.

¹³ Данные за 2018 год. См. World Bank, “Poverty & equity brief: Thailand”, April 2020.

¹⁴ Данные за 2016 год. United States Census Bureau, “Income and poverty in the United States: 2016”, September 2017; World Bank, “Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population)”.

¹⁵ Данные за 2014 год. World Bank, “Poverty & equity brief: South Africa”, April 2020.

¹⁶ Данные за 2018 год. World Bank, “Poverty & equity brief: Mexico”, April 2020.

¹⁷ Alex Cobham, *The Uncounted* (2020), p. 31.

результат и дать возможность Организации Объединенных Наций, Всемирному банку и многочисленным комментаторам провозгласить пиррову победу.

Вопиюще низкий уровень

12. Сама формула международной черты бедности намеренно отражает вопиюще низкий уровень жизни, намного ниже любого разумного представления о достойной жизни. В соответствии с этим показателем человек может «вырваться» из нищеты, не имея дохода даже близкого к тому, который необходим для достижения достаточного жизненного уровня, включая доступ к здравоохранению и образованию. Этот стандарт крайне далек от стандарта, установленного правом прав человека и воплощенного в Уставе Организации Объединенных Наций.

13. Ряд альтернатив иллюстрирует возможность совершенно иного подхода. Например, Дэвид Вудворд предложил ввести «основанную на правах черту бедности», соответствующую минимальному морально приемлемому уровню жизни. Он пришел к выводу о том, что для достижения среднего по миру показателя младенческой смертности в 2010 году потребуется установить черту бедности на уровне, в 4,2 раза превышающем используемый в то время уровень международной черты бедности Всемирного банка¹⁸. В 2006 году Питер Эдвард предложил «этическую черту бедности», которая позволила бы людям достичь средней продолжительности жизни; в случае применения этой черты бедности общемировой показатель численности людей, живущих в нищете по состоянию на 2006 год, примерно в три раза превысил бы соответствующий показатель, полученный при использовании международной черты бедности¹⁹.

Невозможность выжить за счет экономии

14. Хотя доводы Всемирного банка в защиту международной черты бедности основаны на том, что она предназначена для покрытия намеренно скудного набора основных потребностей, оппоненты задаются вопросом о том, каким образом при таком уровне дохода можно удовлетворить даже эти потребности. Роберт Аллен критически отмечает то, что значение этого показателя зависит от 15 преимущественно тропических стран, а не опирается на какую-либо прямую оценку основных потребностей, в результате чего не учитываются более высокие расходы на предметы первой необходимости, такие как топливо и одежда в холодных странах и жилье в богатых странах. Используя аскетичный подход к определению минимально возможной стоимости сбалансированной диеты в объеме 2100 калорий и допуская наличие трех квадратных метров жилой площади, в своих расчетах он определяет более высокий показатель черты бедности на уровне 2,63 долларов²⁰. По итогам его расчетов численность населения, живущего в условиях нищеты, в 1,5 раза превышает соответствующий показатель согласно черте бедности Всемирного банка, а кроме того он делает вывод о том, что в некоторых странах простое покрытие расходов на питание или жилье на уровне этой черты может оказаться чрезвычайно трудным или невозможным²¹.

15. Санджай Редди давно утверждает, что подход Всемирного банка не является осмысленным и надежным, отчасти потому, что он не связан непосредственно с расходами на удовлетворение основных потребностей и не отражает «какую-либо выраженную простым языком концепцию нищеты»²². Он обращает внимание на рассчитанный правительством Соединенных Штатов показатель минимальных

¹⁸ David Woodward, *How Poor is 'Poor'? Towards a Rights-Based Poverty Line* (2010), p. 38.

¹⁹ Peter Edward, "The ethical poverty line: a moral quantification of absolute poverty", *Third World Quarterly*, vol. 27, No. 2 (2006), pp. 388–389.

²⁰ Robert Allen, "Absolute poverty: when necessity displaces desire", *American Economic Review*, vol. 107 (2017), p. 3713.

²¹ *Ibid.*, pp. 3716–3717.

²² Sanjay G. Reddy and Rahul Lahoti, "\$1.90 per day: what does it say?", (The New School for Social Research, 2015), p. 11. См. также Sanjay Reddy and Thomas Pogge, "How not to count the poor", in Sudhir Anand, Paul Segal and Joseph E. Stiglitz, eds., *Debates on the Measurement of Global Poverty* (Oxford Scholarship Online, 2010).

расходов на питание в 2011 году в размере 5,04 долл. в день, который значительно превышает показатель в 1,90 долларов²³.

Социальные различия между странами

16. Согласно другим мнениям, международная черта бедности не учитывает различия в социальных стандартах. Хотя показатели паритета покупательной способности в принципе позволяют уравнивать разницу в ценах на одни и те же товары в разных странах, они не отражают различий в конкретных базовых товарах, необходимых для выхода из нищеты. Мобильный телефон или транспортные расходы могут не иметь существенного значения для работы в стране с низким уровнем доходов, но являются необходимыми в стране с высоким уровнем доходов. Мартин Раваллион, главный архитектор разработанного Всемирным банком в 1990 году абсолютного показателя «один доллар в день», впоследствии утверждал, что поистине глобальный взгляд на нищету на самом деле требует относительного подхода. Он предлагает «слабо относительную» черту бедности для учета расходов на социальную интеграцию в более богатых странах²⁴.

17. Санджай Редди выступает за контекстно-обусловленный подход с фиксированным «набором исходных возможностей (свободы достигать конкретных видов существования и деятельности), которые человек должен иметь, чтобы не считаться бедным»²⁵. Установление цены этого набора на местном уровне избавило бы от необходимости в единой глобальной черте бедности и позволило бы проводить международные сравнения, а также устранило бы неопределенность, возникающую в связи с показателями паритета покупательной способности.

Гендерное неравенство

18. Общеизвестно, что наиболее распространенный метод измерения бедности маскирует гендерные различия, поскольку используемый в нем показатель потребления на душу населения предполагает, что все ресурсы в домохозяйстве распределяются поровну, тогда как исследования, проведенные в Китае²⁶, Африке²⁷ и других регионах, свидетельствуют о широко распространенных различиях в распределении и потреблении ресурсов между женщинами и мужчинами²⁸. Последствия этого огромны, учитывая, что в 2015 году почти 100 млн человек жили на сумму, превышавшую черту бедности всего лишь на 10 центов. Даже небольшой системный дисбаланс может означать исключение миллионов женщин, живущих за чертой бедности Всемирного банка, из глобальных показателей нищеты.

19. Конечно, это фундаментальный вопрос сбора данных, который связан не только со Всемирным банком²⁹. Следует отдать должное Всемирному банку, который с готовностью признает, что в его показателях не учитывается неравенство внутри домохозяйств³⁰, недавно обратил внимание на это явление и изучает новаторские методы измерения индивидуальной нищеты³¹.

²³ Reddy and Lahoti, “\$1.90 per day”, p. 12.

²⁴ Martin Ravallion, *The Economics of Poverty* (Oxford University Press, 2016), p. 340; Martin Ravallion and Shaohua Chen, “Global poverty measurement when relative income matters”, *Journal of Public Economics*, vol. 177 (2019), p. 10.

²⁵ Reddy and Lahoti, p. 12.

²⁶ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 134.

²⁷ Caitlin Brown, Martin Ravallion and Dominique van de Walle, “Are poor individuals mainly found in poor households? Evidence using nutrition data for Africa”, World Bank Policy Research Working Paper No. 8001 (March 2017), pp. 22–23.

²⁸ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, pp. 125–149; Isis Gaddis and Dominique van de Walle, “Data gaps: the poor typical household surveys miss”, World Bank Blogs, 25 January 2016.

²⁹ Caroline Criado-Perez, *Invisible Women: Data Bias in a World Designed For Men* (Chatto & Windus, 2019), pp. 113–118.

³⁰ Paul Romer, Ana Revenga and Francisco H.G. Ferreira, “Monitoring global poverty: a cover note to the report of the commission on global poverty” (18 October 2016), p. 3.

³¹ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 144.

Неохваченные группы

20. В этой истории успеха также умалчивается о сотнях миллионов людей, которые не фигурируют или крайне неполно представлены в данных обследований³². Они зачастую относятся к группам, несоразмерно затронутым нищетой, включая бездомных, скотоводов, трудящихся-мигрантов, беженцев и перемещенных лиц, лиц, затронутых вооруженным конфликтом, лиц, проживающих в домашних хозяйствах, но не считающихся их членами (таких, как домашние работники), и лиц, проживающих в неформальных поселениях³³.

Сильное влияние Китая

21. Значительная часть прогресса, наблюдаемого при подсчетах с использованием черты бедности Всемирного банка, обусловлена не глобальной тенденцией, а исключительным развитием ситуации в Китае, где в период 1990–2015 годов число людей, находящихся за международной чертой бедности, сократилось с более чем 750 млн до 10 млн человек, что составляет значительную часть того миллиарда человек, которые были «выведены» из нищеты в этот период³⁴. Картина становится еще более выразительной при использовании более высокого уровня черты бедности. Если исключить Китай, то в период 1990–2012 годов численность мирового населения, живущего за чертой бедности в 2,50 долл., практически не изменилась³⁵. А если исключить Восточную Азию и Тихоокеанский регион, то численность населения за чертой бедности в 5,50 долл. за период 1990–2015 годов увеличилась с 2,02 до 2,68 млрд человек³⁶.

В. Реакция Всемирного банка

22. Реакция Всемирного банка на критику международной черты бедности является крайне неоднозначной. Он согласился с обоснованностью многих критических замечаний, признал некоторые недостатки и необходимость нескольких показателей нищеты и развития человеческого потенциала. Тем не менее в своих сообщениях, большей части своих исследований и наиболее резонансных аналитических докладах о глобальных тенденциях он продолжает отводить черте бедности главенствующую роль. Несмотря на осторожность в определениях, Всемирный банк недвусмысленно заявляет, что он по-прежнему сосредоточен на выводе населения мира за пределы этой черты³⁷.

23. В 2015 году Всемирный банк обратился за рекомендациями относительно оптимальных методов измерения и отслеживания глобальной нищеты, учредив Комиссию по глобальной бедности в составе 24 членов, возглавляемую Энтони Аткинсоном. Впоследствии он принял многие из 21 рекомендации доклада, признав, например, что существуют обоснованные вопросы в отношении того, не является ли его черта бедности слишком низкой для определения статуса бедности во всех странах³⁸. В 2018 году он ввел зависящую от уровня потребления в странах

³² По оценкам Алекса Кобэма, более 350 млн человек «систематически исключаются из обследований и данных переписи населения». (*The Uncounted*, p. 157.) См. также Anthony Atkinson, *Measuring Poverty around the World* (Princeton University Press, 2019), p. 128.

³³ Atkinson, *Measuring Poverty*, pp. 129–130; United Nations Environment Programme, “Putting sustainable pastoralism on the global agenda”, 23 June 2017; Организация Объединенных Наций, «Беженцы», URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/refugees/index.html>; International Organization for Migration, “Global Migration Trends”, URL: www.iom.int/global-migration-trends.

³⁴ World Bank, “Poverty and equity data portal,” URL: <https://povertydata.worldbank.org/poverty/country/CHN>.

³⁵ Peter Edward and Andy Sumner, “Global inequality and global poverty since the cold war: how robust is the optimistic narrative?”, Global Challenges Working Paper Series No. 1 (2017), figures 6–9.

³⁶ World Bank, “Regional aggregation using 2011 PPP and \$1.9/day poverty line”, URL: iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povDuplicateWB.aspx.

³⁷ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 3.

³⁸ *Ibid.*, pp. 3 and 8.

«социальную черту бедности», согласно которой численность населения, живущего в условиях нищеты, за 25 лет почти не изменилась³⁹. Он также сообщил о двух чертах бедности с более высокими значениями, которые, по его мнению, типичны для стран с уровнем дохода ниже и выше среднего: 3,20 и 5,50 долл. соответственно⁴⁰.

24. Хотя Комиссия настоятельно призвала Всемирный банк разработать показатель на основе базовых потребностей, а не опираться на критерии, выбранные 15 беднейшими странами мира, Всемирный банк заявил, что «ставить под сомнение выбор этих стран — означало бы проявить патернализм и неуважение»⁴¹. Эта нехарактерная демонстрация пиетета выглядит странной на фоне решимости Всемирного банка влиять на различные другие решения, касающиеся внутренней политики стран, и обоснованной обеспокоенности в связи с национальными чертами бедности в таких странах, как Индия⁴², Китай⁴³ и Малайзия⁴⁴. В 2019 году один из ключевых сотрудников Всемирного банка признал, что «нищета — это сложное, многогранное явление» и что «необходим более широкий набор показателей нищеты»⁴⁵.

25. В целом реакция Всемирного банка не является адекватным ответом на озабоченность, связанную с тем, что в некоторых странах уровень вышеупомянутой черты бедности настолько низкий, что не позволяет достичь даже очень скромного уровня жизни. Кроме того, она не затрагивает неудобные вопросы об обоснованности показателей паритета покупательной способности, рисках использования эталонной группы, состоящей из тропических и менее урбанизированных стран, и о том, действительно ли международная черта бедности отражает то, что она должна отражать.

26. Более того, Всемирный банк продолжает называть международную черту бедности «важнейшим способом» измерения прогресса⁴⁶, и государства продолжают опираться на нее при разработке ключевых рекомендаций в сфере политики. Это позволяет ему делать вывод о том, что в большинстве регионов мира крайняя нищета исчезает. Хотя сотрудники Всемирного банка пытаются приуменьшить значение международной черты бедности, указывая на работу с использованием других методик черты бедности и национальных определений, эти доводы не могут опровергнуть то, что данный показатель занимает важное место в общественном сознании, играет существенную роль в хвалебной риторике, развиваемой Всемирным банком, Организацией Объединенных Наций и другими организациями, и за последние 30 лет оказал большое воздействие на разработку международной политики. Несмотря на то, что стремление к единой «истинной» черте бедности может быть бесплодной затеей, это не означает, что все черты бедности являются одинаково приемлемыми. К сожалению, в качестве основы для общего понимания прогресса в борьбе с нищетой подход Всемирного банка является неадекватным.

C. Неспособность ликвидировать нищету

27. Использование более обоснованного показателя черты бедности дает радикально иное представление о прогрессе в борьбе с нищетой. Даже при использовании черты бедности Всемирного банка имеющиеся данные ужасают: 700 млн человек живет менее чем на 1,90 долл. в день, и это абсолютно неприемлемо.

³⁹ Ibid., pp. 7–8.

⁴⁰ Ibid., p. 7.

⁴¹ Romer, Revenga and Ferreira, “Monitoring global poverty: a cover note”, p. 7.

⁴² Angus Deaton, “Price trends in India and their implications for measuring poverty”, *Economic & Political Weekly*, vol. 43, No. 6 (9 February 2008).

⁴³ Andrew Martin Fischer, *Poverty as Ideology: Rescuing Social Justice from Global Development Agendas* (Zed Books, 2018), p. 74.

⁴⁴ Kenneth Simler, “An idea whose time has come: increasing Malaysia’s poverty line”, World Bank Blogs, 15 October 2019.

⁴⁵ Francisco H.G. Ferreira, “Measuring and monitoring global poverty at the World Bank: a brief overview”, presentation at World Bank Headquarters, 5 March 2019, p. 22.

⁴⁶ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 3.

Однако в случае применения более реалистичных показателей масштабы нищеты в мире оказываются значительно больше, а тенденции обескураживают.

28. При использовании многих других методик черты бедности вместо 1 млрд человек, вырвавшихся из нищеты, и глобального снижения с 36 % до 10 % наблюдается лишь небольшое снижение процентного показателя и практически неизменный показатель численности населения. В период 1990–2015 годов число людей, живущих за чертой в 5,5 долл., оставалось практически неизменным, сократившись с 3,5 до 3,4 млрд человек, а доля снизилась с 67 % до 46 %⁴⁷. Если использовать слабо относительную черту Мартина Раваллиона, то в период 1990–2013 годов наблюдается некоторое сокращение численности бедных с 2,55 до 2,3 млрд человек, и снижение доли с 48 % до 32 %⁴⁸. В случае использования социальной черты бедности Всемирного банка в период 1990–2015 годов отмечается сокращение численности населения за чертой бедности с 2,35 до 2,1 млрд человек или с 44,5 % до 28,5 %⁴⁹. Применяя основной глобальный неденежный показатель обездоленности — индекс многомерной нищеты, охватывающий 101 развивающуюся страну, на сегодня мы получим показатель нищеты в 23 %⁵⁰.

29. Даже в случае использования черты бедности Всемирного банка тенденции в некоторых регионах вызывают глубокую тревогу. В период 1990–2015 годов число людей, живущих за этой чертой в странах Африки к югу от Сахары и на Ближнем Востоке, увеличилось примерно на 140 миллионов человек⁵¹. К сожалению, уровень жизни наименее обеспеченных людей мира, выживающих лишь на половину той суммы, которую определяет и без того низкая черта бедности Всемирного банка, за 30 лет увеличился лишь незначительно⁵².

30. Мир к ликвидации нищеты даже не приблизился. Хотя Цель 1 в области устойчивого развития предусматривает достижение к 2030 году нулевого показателя нищеты ниже международной черты бедности, Всемирный банк не прогнозирует ликвидации нищеты даже при использовании этого показателя. Если предположить, что темпы роста всех стран будут такими же, как в 2005–2015 годах (что сомнительно), то, согласно прогнозу Всемирного банка, в 2030 году уровень нищеты составит 6 %⁵³. В случае использования черты бедности на уровне 5,04 долл. прогнозируется, что в 2030 году в условиях нищеты будет жить 28 % мирового населения или 2,35 млрд человек⁵⁴. Эти прогнозы будут значительно ухудшаться из-за сокрушительного воздействия COVID-19 на экономику и здоровье населения.

31. Кроме того, в результате изменения климата эти прогнозы превратятся в мираж, поскольку лишь немногие правительства предпринимают радикальные шаги, необходимые для решения проблемы выбросов и их воздействия на нищету. Согласно прогнозам 2016 года, к 2030 году в результате изменения климата за международной чертой бедности окажется 100 млн человек⁵⁵. Если бы в прогнозах использовалась более реалистичная черта бедности и в полной мере учитывались контрпродуктивные последствия выбросов углерода, будущее выглядело бы еще более мрачным.

⁴⁷ Ibid., p. 83.

⁴⁸ Martin Ravallion, “On measuring global poverty”, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 26211 (2019), pp. 22–23.

⁴⁹ Espen Beer Prydz and Dean Jolliffe, “Societal poverty: a global measure of relative poverty” (World Bank, 11 September 2019); World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 77.

⁵⁰ Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), «Доклад о человеческом развитии 2019», с. 68.

⁵¹ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 42.

⁵² Martin Ravallion, “Are the world’s poorest being left behind?”, *Journal of Economic Growth*, vol. 21 (2016), p. 162.

⁵³ World Bank, *Poverty and Shared Prosperity*, p. 24.

⁵⁴ Sanjay G. Reddy, “Global absolute poverty: The beginning of the end?” (10 February 2020), tables 8–9.

⁵⁵ Stephane Hallegatte and others, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (World Bank, 2016).

32. Несмотря на огромные ресурсы, многие страны с высоким уровнем доходов не смогли с помощью национальных мер серьезно сократить коэффициент бедности, который зачастую выражается двузначными числами. В некоторых случаях нищета растет наряду с распространением бездомности и голода и ростом долгов. В период 1984–2014 годов масштабы нищеты возросли в таких странах, как Австралия, Ирландия, Новая Зеландия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии⁵⁶. Каждый седьмой ребенок в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) живет в условиях нищеты по уровню доходов, и в последние годы показатели детской нищеты возросли почти в двух третях этих стран⁵⁷. Хотя многие говорят о «растущем среднем классе», большинство представителей этой группы находится в весьма уязвимом положении и живет на сумму менее 10 долл. в день в условиях постоянного «бегства» от нищеты⁵⁸.

D. COVID-19: пандемия нищеты

33. Последствия COVID-19 будут долгосрочными, но при этом ощущается явная нехватка столь необходимых ответных мер структурного характера. По данным Всемирного банка, пандемия сведет на нет весь прогресс в деле сокращения масштабов нищеты, достигнутый за последние три года, и приведет к тому, что за черту бедности на уровне 3,20 долл. будет отброшено еще 176 млн человек⁵⁹. Вместо того чтобы в ответ на пандемию решать проблему неадекватности своих систем общественного здравоохранения и социальной защиты, многие правительства рассматривают COVID-19 как временный вызов, через который нужно пройти, игнорируя настоятельную необходимость крупномасштабных экономических и социальных преобразований. Другие восприняли пандемию как возможность для наступления на права человека или их ограничения. И вместо того чтобы признать, насколько малоэффективными являются усилия по «искоренению нищеты» и насколько неумолимо пандемия обнажает этот факт, в большинстве случаев существующие подходы, которые явно терпят неудачу, применяются с еще большим упорством.

34. Набившие оскомину рекомендации специалистов общественного здравоохранения о том, как бороться с COVID-19, являются наглядным примером системного пренебрежения теми людьми, которые живут в нищете. Ценная рекомендация «оставаться дома, соблюдать социальную дистанцию, мыть руки и обращаться к врачу в случае высокой температуры» подчеркивает бедственное положение огромного числа людей, которые не имеют возможности выполнить ни одно из этих указаний. У них нет дома, где можно было бы укрыться, нет запасов продовольствия, они живут в тесноте и антисанитарных условиях и не имеют доступа к чистой воде и недорогой медицинской помощи. Пандемия COVID-19 вовсе не является уравнивающим фактором, это пандемия нищеты, вскрывающая плачевное состояние систем социальной защиты тех, кто получает низкий доход или живет в нищете во всем мире. Малоимущие больше подвержены воздействию вируса и меньше всего защищены от него. Они гораздо сильнее ощущают на себе последствия изоляции, увольнений и остановки работы. Большинство работников жизненно важных отраслей получают низкую зарплату, плохо защищены и не могут рассчитывать на экстренную помощь. Учитывая понятное стремление как можно скорее «перезапустить» экономику, они могут пострадать в первую очередь.

35. Шокирующий перекоп в показателях заболеваемости и смертности выявляет и обнажает расовое и классовое расслоение. В некоторых богатейших странах мира системы здравоохранения оказались совершенно неадекватными, а расовая, гендерная, религиозная и классовая дискриминация породили неравенство в доступе к жилью, продовольствию, образованию и технологиям, что привело к радикальному

⁵⁶ Atkinson, *Measuring Poverty*, p. 199.

⁵⁷ OECD, “Poor children in rich countries: why we need policy action” (October 2018).

⁵⁸ Peter Edward and Andy Sumner, *The End of Poverty: Inequality and Growth in Global Perspective* (Palgrave Pivot, 2019), p. 40.

⁵⁹ Mahler and others, “Updated estimates”.

расхождению реальных условий жизни разных групп населения. Высветился глубокий разрыв между Севером и Югом. При этом многим национальным и местным органам власти, сдерживаемым политикой жесткой экономии, не хватает воли, ресурсов и административного потенциала для принятия эффективных мер. Кроме того, серьезно подорван многосторонний подход, и, за некоторыми исключениями, ощущается явная нехватка международной солидарности.

36. Если бы были установлены минимальные уровни социального обеспечения, то сотни миллионов людей, оставшихся без медицинской помощи, достаточного питания и жилья и базовой защиты, были бы избавлены от некоторых из наихудших последствий. Вместо этого постоянные требования бюджетной консолидации, особенно в последнее десятилетие, привели к тому, что системы социальной защиты стали ближе к моделям девятнадцатого столетия, чем к чаяниям конца двадцатого века. В сочетании с политикой жесткой экономии следующего поколения, которая будет проводиться после пандемии COVID-19, резко ускорится характерное для последних 40 лет перераспределение экономической и политической власти в пользу богатых элит, после чего масштабы и глубина глобальной нищеты будут еще более политически неустойчивыми и взрывоопасными.

III. Пересмотр Целей в области устойчивого развития

37. Цели в области устойчивого развития и Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года направлены на создание «общего плана обеспечения мира и процветания»⁶⁰. Они были торжественно приняты в сентябре 2015 года и являются основными рамками, с помощью которых выстраиваются усилия по искоренению нищеты и политика в области развития на глобальном уровне. Однако спустя пять лет пришло время признать, что попытка выработать «в высшей степени амбициозное и ориентированное на преобразования видение будущего»⁶¹ в ключевых отношениях терпит неудачу.

38. В рамках такой критической оценки следует признать, что процесс, связанный с Целями в области устойчивого развития, во многих аспектах радикально изменил положение дел и во многих ситуациях был весьма эффективен⁶². Эти цели внесли весьма значительный вклад в повышение осведомленности, стимулирование поддержки и формирование более широкой дискуссии по вопросам сокращения масштабов нищеты. Они были особенно полезны в тех контекстах, в которых они являются единственной доступной отправной точкой для обсуждения спорных вопросов. Тем не менее с учетом имеющихся на сегодняшний день глубоко разочаровывающих результатов и целого ряда новых проблем настало время для ревизии.

A. Отсутствие адекватности и результатов

39. Что касается нищеты, то Цель 1 в области устойчивого развития начинается с призыва к повсеместной ликвидации нищеты во всех ее формах. Однако поставленные задачи на самом деле на ликвидацию нищеты не направлены⁶³. Первая задача заключается в том, чтобы покончить с нищетой, оцениваемой по международной черте бедности Всемирного банка, что в лучшем случае является целью обеспечить скудный прожиточный минимум, и даже если она будет достигнута, миллиарды людей будут жить в условиях серьезных лишений. В рамках второй задачи содержится призыв к сокращению вдвое доли людей, живущих в нищете, согласно национальным

⁶⁰ URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/>.

⁶¹ Повестка дня на период до 2030 года, пункт 7.

⁶² Barbara Adams, “Democratic global governance: if it doesn’t challenge power it isn’t democratic”, in *Spotlight on Sustainable Development 2019* (New York, Center for Economic and Social Rights, 2019), p. 36; Markus Kaltenborn, Markus Krajewski and Heike Kuhn, eds., *Sustainable Development Goals and Human Rights* (Springer Open, 2019).

⁶³ Reddy, “Global absolute poverty”.

определениям, что является явно недостаточным на фоне беспрецедентного богатства и неравенства. В третьей задаче, касающейся социальной защиты, очевидным образом не установлено содержательное требование в отношении минимального уровня социальной защиты, и вместо этого сформулирован расплывчатый и гораздо менее содержательный призыв к внедрению «систем», которые могли бы включать в себя минимальные уровни, и к «существенному», а не всеобщему охвату.

40. Короче говоря, задачи Цели 1 явно не обеспечивают реальную ликвидацию нищеты, а перспективы их выполнения становятся все более призрачными. В официальных докладах Организации Объединенных Наций признается, что еще до COVID-19 темпы сокращения масштабов нищеты в мире снижались и что задача 1.1 Целей в области устойчивого развития к 2030 году выполнена не будет⁶⁴.

41. Что касается неравенства, то в Цели 10 в области устойчивого развития содержится призыв к сокращению неравенства внутри стран и между ними, а главный лозунг Целей в области устойчивого развития — «никто не должен быть забыт». На самом же деле, как отмечает «Оксфам», «экономическое неравенство вышло из-под контроля»⁶⁵. Хотя Генеральный секретарь отметил, что неравенство «стремительно растет»⁶⁶ и различные подразделения Организации Объединенных Наций дали весьма резкую оценку неравенства⁶⁷, в ежегодном докладе о Целях в области устойчивого развития неравенство рассматривается лишь как одна из множества других требующих решения проблем. В докладе отмечается, что «несмотря на прогресс в некоторых областях, неравенство внутри стран и между ними является сохраняющейся причиной для озабоченности»⁶⁸. Эта поверхностность отражает более широкую неспособность реального решения проблемы неравенства в рамках процесса достижения Целей в области устойчивого развития. Анализ добровольных национальных обзоров показывает, что Цель 10 в области устойчивого развития имеет также крайне низкий приоритет у правительств⁶⁹.

42. Отчасти проблема заключается в том, что, несмотря на благородство цели, задачи и показатели, установленные для реализации Цели 10 в области устойчивого развития, являются по своей сути недостаточно смелыми. В них идет речь о «всеобщем процветании» и основное внимание уделяется всеохватному росту, а не реальному сокращению неравенства⁷⁰. Например, цель 10.1 полностью ориентирована на темпы роста доходов наименее обеспеченных 40 % населения, при этом положение самых обеспеченных групп игнорируется. Это позволяет удобным образом обойти насущные вопросы, связанные с перераспределением богатства, извлечением экономических выгод элитой, ростом, достигаемым за счет выбросов углерода, и несправедливой налогово-бюджетной политикой. Сокращение неравенства рассматривается здесь как проблема, которая должна быть решена посредством общего роста доходов, что противоречит новейшей истории и становится еще более проблематичным в свете последствий COVID-19 и изменения климата. Кроме того, несмотря на важность борьбы с гендерным неравенством, при нынешних темпах экономического роста на

⁶⁴ E/2020/57, п. 9.

⁶⁵ Oxfam, *Time to Care: Unpaid and Underpaid Care Work and the Global Inequality Crisis* (2020), p. 9.

⁶⁶ *Financing for Sustainable Development Report 2020* (United Nations publication, Sales No. E.20.I.4), p. iii.

⁶⁷ UNDP, *Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities* (2020); *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (United Nations publication, Sales No. E.20.IV.1); и *Financing for Sustainable Development*.

⁶⁸ «Доклад о Целях в области устойчивого развития» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.19.I.6), с. 42.

⁶⁹ Sakiko Fukuda-Parr and others “Voluntary national reviews reports – what do they (not) tell us?”, paper prepared the Committee for Development Policy (2019), p. 4.

⁷⁰ Sakiko Fukuda-Parr, “Keeping out extreme inequality from the SDG agenda: the politics of indicators”, *Global Policy*, vol. 10, Supp. 1 (January 2019), p. 61; Ignacio Saiz and Kate Donald, “Tackling inequality through the Sustainable Development Goals: human rights in practice”, *The International Journal of Human Rights*, vol. 21, No. 8 (2017), pp. 1032–1033.

ликвидацию гендерного разрыва в экономических возможностях, согласно прогнозам, потребуется 257 лет⁷¹.

43. Что касается изменения климата, то Цель 13 в области устойчивого развития предусматривает принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями. В своем докладе 2020 года о ходе достижения Целей в области устойчивого развития Генеральный секретарь отмечает, что «мировое сообщество серьезно отклоняется от графика достижения целевых показателей 1,5 или 2 °С, предусмотренных в Парижском соглашении»⁷². Несмотря на проведение самим Генеральным секретарем скоординированной кампании, Цели в области устойчивого развития мало повлияли на замедление глобального потепления. Глубоко проблематична их ориентация на экономический рост без должного учета его воздействия на окружающую среду или той степени, в которой он в настоящее время связан с выбросами и добычей природных ресурсов.

В. Нереализованный потенциал преобразований

44. Разговоры о преобразованиях ни к чему не приведут, если они не будут подкреплены теорией изменений. В случае Целей в области устойчивого развития все ключевые элементы любой жизнеспособной теории — расширение прав и возможностей, финансирование, партнерство и подотчетность — были отодвинуты на второй план.

Расширение прав и возможностей

45. Цели в области устойчивого развития изобилуют ссылками на преобразования, расширение прав и возможностей, сотрудничество и всеохватность. Однако эти понятия иллюзорны, если люди не в состоянии осуществлять свои права человека. Несмотря на почти 20 упоминаний прав человека в тексте, нет ни одного упоминания какого-либо конкретного гражданского и политического права, и права человека в целом остаются на втором плане и в общем контексте Целей устойчивого развития зачастую теряются. Кроме того, даже если многие из целей будут достигнуты, это не позволит добиться выполнения существующих обязательств в области прав человека в полном объеме. На страновом уровне многие правительства уделяют второстепенное внимание включению прав в свои программы по достижению Целей устойчивого развития или даже вовсе не включают их.

46. В большинстве докладов Организации Объединенных Наций и Всемирного банка, посвященных Целям в области устойчивого развития, правам человека, за исключением гендерной проблематики, уделяется мало внимания⁷³. В них редко по существу рассматриваются влияние дискриминации, отсутствие правозащитного подхода в институциональных структурах принятия решений или последствия даже вопиющих нарушений прав для развития. В условиях, когда во многих странах мира гражданское общество подвергается постоянному давлению, а возможности для реального демократического участия резко сокращаются, в одном из докладов 2020 года Департамент по экономическим и социальным вопросам вяло отмечает, что «некоторые страны оказывают поддержку негосударственным субъектам в наращивании их потенциала для участия в реализации Повестки дня на период до 2030 года, создавая механизмы финансирования для расширения их возможностей в плане действий и участия»⁷⁴. К сожалению, в отчетах по Целям в области устойчивого развития слишком часто говорится о том, что стакан на одну пятую полон, а не на четыре пятых пуст.

⁷¹ UNDP, *Tackling Social Norms*, p. 1.

⁷² E/2020/57, п. 112.

⁷³ См. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), *Turning Promises into Action: Gender Equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (2018).

⁷⁴ Department of Economic and Social Affairs, *Multi-Stakeholder Engagement in 2030 Agenda Implementation: A Review of Voluntary National Review Reports (2016–2019)* (2020), p. 6.

Финансирование и партнерство

47. Успех Целей в области устойчивого развития в значительной степени зависит от достаточного финансирования, однако, как заключила Межучрежденческая целевая группа по финансированию развития, «международные экономические и финансовые системы не в состоянии обеспечить» достижение Целей в области устойчивого развития, а «в ряде ключевых областей деятельности даже наблюдается значительный регресс»⁷⁵. Перспективы становятся еще более мрачными в свете рецессии, вызванной COVID-19, недостаточного объема официальной помощи в целях развития, растущей задолженности, торговых войн и изменения климата. Кроме того, «нищета, коррупция и уклонение от уплаты налогов ограничивают внутренние ресурсы в развивающихся странах»⁷⁶.

48. В ответ на это международное сообщество все больше полагается на финансирование со стороны частного сектора, которое все чаще представляется как единственный возможный путь вперед. Генеральный секретарь заявил, что деловые круги должны «действовать решительнее и быстрее... для достижения глобальных целей», и отметил, что «лидеры делового мира могут внести огромный вклад в построение будущего мира, стабильности и процветания на здоровой планете»⁷⁷. Корпорации с энтузиазмом демонстрируют свою приверженность Целям устойчивого развития, хотя во многом это лишь внешние проявления, например горделивые заявления по поводу доли работающих женщин⁷⁸.

49. Основная стратегия заключается в том, чтобы «более экономно использовать государственные средства [и] обеспечить более эффективную мобилизацию частного капитала»⁷⁹. Однако этот подход сопряжен с рядом проблем. Во-первых, в этой связи возникает важнейший вопрос о том, способна ли приватизация в ее различных формах достичь многих Целей в области устойчивого развития, особенно в интересах наиболее уязвимых групп населения, включение которых в этот процесс может оказаться невыгодным. Существуют веские причины сомневаться в этом⁸⁰. Во-вторых, такой подход ведет к изменению всей парадигмы Целей в области устойчивого развития, ориентируя ее главным образом на создание инфраструктуры, и предполагает верховенство благоприятной деловой среды над расширением прав и возможностей людей. В-третьих, роль правительств принижается и зачастую сводится к страхованию частных инвестиций. В-четвертых, слишком мало делается для содействия мобилизации внутренних денежных поступлений, и остаются неизменными разрушительная налогово-бюджетная политика, систематическое использование стратегий ухода от налогообложения и незаконная утечка капитала, которые усиливают нищету и неравенство. В-пятых, содержащийся в Повестке дня на период до 2030 года призыв к созданию «обновленного Глобального партнерства» и поощрению «солидарности с беднейшими людьми и с людьми, находящимися в уязвимой ситуации», теряется на фоне главенствующей роли государственно-частных партнерств с сомнительными показателями результативности⁸¹.

Подотчетность

50. Авторы Повестки дня на период до 2030 года прямо отвергли концепции мониторинга и подотчетности при разработке процессов последующей деятельности

⁷⁵ *Financing for Sustainable Development*, p. xvii.

⁷⁶ United Nations, “30 business titans join UN push to scale up private sector investment for sustainable development”, press release, 16 October 2019.

⁷⁷ “Progress toward sustainable development is seriously off-track”, *Financial Times*, 4 November 2019.

⁷⁸ См., например, Private Equity International, “Why SDGs are a game changer”, 14 February 2018.

⁷⁹ Djeneba Doumbia and Morten Lykke Lauridsen, “Closing the SDG financing gap – trends and data”, EM Compass Note No. 73 (International Finance Corporation, October 2019), p. 3.

⁸⁰ A/73/396; и Alessandra Cepparulo, Giuseppe Eusepi and Luisa Giuriato, “Public-private partnership and fiscal illusion: a systematic review”, *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, vol. 3, No. 2 (2019), p. 288.

⁸¹ См. European Network on Debt and Development, *History RePPeated: How Public Private Partnerships Are Failing* (2018).

и обзора хода достижения Целей в области устойчивого развития. Созданная в результате этого система действует на основе добровольности, уважения к национальному выбору и институциональных механизмов, которые сводят к минимуму возможности для непрерывного контроля⁸². Главным механизмом является политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, который собирается ежегодно на восемь дней и привлекает большое число заинтересованных сторон. Ожидается, что в 2020 году в рамках этого форума в течение 23 часов будут рассмотрены 47 представленных государствами добровольных национальных обзоров⁸³. Его главным итогом является декларация министров, в значительной степени согласованная заранее.

51. Был предложен целый ряд реформ, призванных учесть озабоченность в связи с поверхностностью процесса обзора, маргинальной ролью гражданского общества, формализмом результатов и отсутствием значимого участия в добровольных национальных обзорах на национальном уровне. Один из непосредственных наблюдателей охарактеризовал политический форум высокого уровня как «платформу, где приветствуются все и никто не встречает возражений», подверг критике «избирательный подход, саморекламу и самопозиционирование» заинтересованных сторон и подчеркнул необходимость внедрить «качественный и независимый надзор, а также реальную подотчетность»⁸⁴.

52. Национальные механизмы подотчетности функционируют ненамного лучше. Несмотря на то, что было проведено мало независимых оценок, имеющаяся информация не внушает оптимизма⁸⁵. С учетом ресурсов и энергии, потраченных в этой области, должны были быть достигнуты гораздо более ощутимые результаты в плане обеспечения подотчетности правительств и других заинтересованных сторон.

53. Вместо того чтобы содействовать расширению прав и возможностей, финансированию, формированию партнерств и обеспечению подотчетности, слишком большая часть усилий, связанных с процессом достижения Целей в области устойчивого развития, затрачивается на создание порталов, «панелей» контрольных показателей, планов по вовлечению заинтересованных сторон, бессодержательных докладов и красочных плакатов. Официальные оценки редко имеют критический или целенаправленный характер и часто замаскированы профессиональным жаргоном.

С. Пересмотр Повестки дня на период до 2030 года

54. Резкое увеличение масштабов нищеты в результате COVID-19 и сопутствующий экономический спад должны послужить стимулом для пересмотра Повестки дня на период до 2030 года. На сегодняшний день официальная реакция заключается в том, что «Повестка дня на период до 2030 года должна быть сохранена», а Цели в области устойчивого развития должны быть достигнуты⁸⁶. Однако наращивание усилий с целью применения неадекватного и все более устаревающего подхода представляется крайне проблематичным. Во-первых, обязательство по достижению минимального показателя годового роста валового внутреннего продукта (ВВП) в 7 % в наименее развитых странах, по всей вероятности, является невыполнимым и идет вразрез с новой критикой традиционной парадигмы роста⁸⁷.

⁸² Kate Donald and Sally-Anne Way, “Accountability for the Sustainable Development Goals: a lost opportunity?”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, No. 2 (2016), p. 206.

⁸³ URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf/2020>.

⁸⁴ Adams, “Democratic global governance”.

⁸⁵ Hannah Birkenkotter and others, “A tale of multiple disconnects: why the 2030 Agenda does not (yet?) contribute to moving German gender equality struggles forward” (UN-Women, 2019); Cameron Allen and others, “Assessing national progress and priorities for the Sustainable Development Goals (SDGs): experience from Australia”, *Sustainability Science* (2019).

⁸⁶ Организация Объединенных Наций «Рамочная программа ООН для немедленных социально-экономических ответных мер на COVID-19», с. 3.

⁸⁷ Sam Adelman, “The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism”, in Duncan French and Louis J. Kotzé, eds., *Sustainable Development Goals: Law Theory and Implementation* (Edward Elgar Publishing, 2018), p. 34.

С учетом новых вводных условий также необходимо учитывать стремительный рост долга в странах с низким и средним уровнем доходов и требования фискальной консолидации, которые последуют за пакетами помощи в связи с COVID-19.

55. Во-вторых, за последние пять лет сформировалось гораздо более глубокое понимание опасностей, связанных с изменением климата, и необходимости придать всему процессу развития новую направленность на решение неотложных экологических проблем. Сохраняющееся в большинстве стран сопротивление ликвидации связи между экономическим ростом и ископаемыми видами топлива, несмотря на возможности, открывшиеся в свете чрезвычайной ситуации из-за COVID-19, делает практически невозможным достижение целевых показателей роста в рамках Целей в области устойчивого развития без значительного превышения несоразмерного предельного показателя глобального потепления в 2 °C до 2100 года, установленного в Парижском соглашении⁸⁸. Изменение климата уже усугубляет бедность и угрожает свести на нет достигнутый за последние 50 лет прогресс в области развития и сокращения масштабов нищеты⁸⁹. Чрезмерная зависимость от экономической деятельности с высоким уровнем выбросов для борьбы с бедностью обречена на провал⁹⁰.

56. В-третьих, Цели в области устойчивого развития были сформулированы без учета возможных радикальных последствий цифровых технологий во многих ключевых секторах развития. Сегодня это признается Межучрежденческой целевой группой по финансированию развития и является предметом обширного анализа Всемирного банка и других организаций⁹¹. Несомненные преимущества необходимо очень тщательно взвесить, сопоставив их с многочисленными возможностями для злоупотреблений и угрозой усиления маргинализации, неравенства и отчуждения⁹².

57. Не следует отказываться от Целей в области устойчивого развития, но и не следует закреплять статус-кво. Неотложная задача состоит в том, чтобы рассмотреть возможные пути изменения и дополнения всего комплекса, включая задачи и показатели, для достижения ключевых целей, чего в противном случае, по всей видимости, добиться не удастся. Действовать по-старому больше нельзя.

IV. Шаги, направленные на ликвидацию нищеты

58. Сохранение высокого уровня нищеты во всем мире несовместимо с правом человека на достаточный жизненный уровень и правом на жизнь наряду с правом на достойную жизнь. Непринятие необходимых мер для ликвидации нищеты — это политический выбор, который закрепляет дискриминационную практику по признаку пола, статуса, расы и религии, направленную на обеспечение преимущественного положения одних групп по отношению к другим⁹³.

59. В ходе пересмотра Целей в области устойчивого развития и запуска стратегической кампании по реальному искоренению нищеты во всех ее формах решающее значение имеют следующие шаги.

A. Переосмысление взаимосвязи между ростом и ликвидацией нищеты

60. Экономический рост является краеугольным камнем Целей в области устойчивого развития, локомотивом, который позволит вывести людей из нищеты.

⁸⁸ Jason Hickel, “The contradiction of the Sustainable Development Goals: growth versus ecology on a finite planet”, *Sustainable Development*, vol. 27, No. 5 (September/October 2019), p. 873.

⁸⁹ A/HRC/41/39.

⁹⁰ International Energy Agency, *Sustainable Recovery* (2020).

⁹¹ *Financing for Sustainable Development*, pp. 15–36; www.worldbank.org/en/publication/wdr2021/overview.

⁹² A/74/493.

⁹³ Thomas Piketty, *Capital and Ideology* (2020), p. 2.

Несмотря на убедительную критику⁹⁴ упрощенной ортодоксальной формулы, сводящейся к тому, что «рост приносит пользу бедным»⁹⁵, известные экономисты и ведущие международные организации неохотно применяют более взвешенные подходы⁹⁶.

61. Слишком часто обещанные плоды экономического роста либо не материализуются, либо пожинаются лишь узким кругом лиц. В тех странах, которые испытывают экономический подъем благодаря природным ресурсам, сопутствующие выгоды за пределы этого сектора не распространяются⁹⁷. В секторе добычи природных ресурсов занято относительно небольшое число людей, и этот сектор может на самом деле снизить положительное воздействие других секторов на сокращение уровня бедности⁹⁸. В странах с крупным гидроэнергетическим сектором масштабы нищеты возросли по сравнению с государствами, не использующими гидроэнергетику⁹⁹. Коммерческое сельское хозяйство, горнодобывающая промышленность и другие отрасли, характеризующиеся интенсивным использованием земельных ресурсов, способствовали значительному перемещению общин во всем мире¹⁰⁰, отделяя людей от земли, от которой они зависят в плане продовольствия, жилья и средств к существованию, и приводя к обнищанию¹⁰¹. Промышленная добыча полезных ископаемых многонациональными корпорациями зачастую существенно снижает продовольственную безопасность¹⁰² и вытесняет рабочие места, связанные с добычей полезных ископаемых кустарным способом¹⁰³.

62. Аргумент о том, что политика усиления роли рынка автоматически приносит пользу бедным, также противоречит фактам. Традиционные меры, направленные на стимулирование роста, такие как снижение ставок корпоративного налога, «реформы» в сфере труда, дерегулирование, сокращение оказываемых услуг из-за мер жесткой экономии и приватизация, могут иметь катастрофические последствия для благосостояния бедных слоев населения и потенциала государства по снижению масштабов нищеты. Если такие меры, как сокращение государственных услуг, либерализация торговли и дерегулирование рынков труда, не будут тщательно выверены, они могут навредить трудящимся¹⁰⁴. Приватизация услуг наносит несоразмерный ущерб малоимущим, часто приводя к повышению платы за

⁹⁴ Joseph Stiglitz and others, *Measuring What Counts: The Global Movement for Well-Being* (2019); Jason Hickel and Giorgos Kallis, “Is green growth possible”, *New Political Economy*, vol. 25, No. 4 (2020); Kate Raworth, *Doughnut Economics* (2017).

⁹⁵ David Dollar, Tatjana Kleineberg and Aart Kraay, “Growth still is good for the poor”, World Bank Policy Research Working Paper No. 6568 (August 2013).

⁹⁶ Информацию о возможных шагах см. в *Financing for Sustainable Development*, pp. 179–180.

⁹⁷ Andrew Warner, “Natural resource booms in the modern era: Is the curse still alive?”, International Monetary Fund Working Paper WP/15/237 (2015), pp. 32–33.

⁹⁸ Luc Christiaensen, Lionel Demery and Jesper Kuhl, “The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: an empirical perspective”, *Journal of Development Economics*, vol. 96, No. 2 (November 2011), p. 252.

⁹⁹ Benjamin K. Sovacool and Götz Walter, “Internationalizing the political economy of hydroelectricity: security, development and sustainability in hydropower states”, *Review of International Political Economy*, vol. 26, No. 1 (2019), p. 68.

¹⁰⁰ См., например, Oxfam and others, *Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth* (2016).

¹⁰¹ См., например, Christophe Gironde and Gilda Senties Portilla, “From lagging behind to losing ground: Cambodian and Laotian household economy and large-scale land acquisitions”, in Christophe Gironde, Christophe Golay and Peter Messerli, eds., *Large-Scale Land Acquisitions: Focus on South-East Asia* (2015), pp. 189–190.

¹⁰² Tim Wegenast and Jule Beck, “Mining, rural livelihoods and food security: a disaggregated analysis of sub-Saharan Africa”, *World Development*, vol. 130 (June 2020), p. 7.

¹⁰³ Ben Radley, “A distributional analysis of artisanal and industrial wage levels and expenditure in the Congolese mining sector”, *The Journal of Development Studies*, vol. 56, No. 10 (2020), p. 1.

¹⁰⁴ Robert Blanton and Dursun Peksen, “Economic liberalisation, market institutions and labour rights”, *European Journal of Political Research*, vol. 55 (2016), p. 482.

пользование ими и сокращению заработной платы из-за стремления инвесторов получить непропорционально высокую прибыль¹⁰⁵.

63. Доказано, что осуществление программ бюджетной консолидации, которое в течение десятилетий поощрялось Международным валютным фондом (МВФ) и другими организациями, сопровождается ухудшением условий труда¹⁰⁶, ослаблением трудовых прав¹⁰⁷, снижением потенциала государства¹⁰⁸, сокращением доступа к медицинскому обслуживанию и повышением уровня неонатальной смертности¹⁰⁹. Хотя в последнее время МВФ пытается дистанцироваться от такой традиционной политики, его основные рекомендации практически не изменились, а его инициативы в области социальной защиты, по всей видимости, направлены на противодействие критике, а не на защиту малоимущих¹¹⁰.

В. Решение проблемы неравенства и всестороннее использование мер перераспределения

64. Существуют различные способы уменьшения крайнего неравенства, но важнейшим элементом является перераспределение. Со времени окончания «холодной войны» мировой ВВП удвоился¹¹¹, однако половина населения мира живет менее чем на 5,50 долл. в день, и прежде всего потому, что экономический рост в первую очередь принес пользу наиболее обеспеченным. В период с 1980 по 2016 год на долю 1 % наиболее обеспеченных людей приходилось 27 % роста совокупных реальных доходов¹¹², а в 2017 году — 82 % новых накоплений¹¹³. При этом доходы беднейших слоев населения росли намного медленнее, чем мировой ВВП¹¹⁴. На долю наименее обеспеченных 50 % в настоящее время приходится менее 1 % объема мирового богатства, а на долю наиболее обеспеченного 1 % приходится 45 % этого объема¹¹⁵.

65. При сохранении темпов роста предыдущих периодов и исключении любых негативных последствий изменения климата (невозможный сценарий) понадобилось бы почти 100 лет для искоренения нищеты согласно международной черте бедности Всемирного банка и 200 лет согласно черте бедности в 5 долл. в день (повестка дня на период до 2230 года!). При этом потребуется увеличение мирового ВВП соответственно в 15 и 173 раза¹¹⁶.

66. Необходимы существенные меры по перераспределению. Сценарий роста «в интересах малоимущих» требует гораздо более медленного роста мирового ВВП и

¹⁰⁵ In the Public Interest, *How Privatization Increases Inequality* (2016).

¹⁰⁶ Nathan Martin and David Brady, “Workers of the less developed world unite? A multilevel analysis of unionization in less developed countries”, *American Sociological Review*, vol. 72, No. 4 (2007), p. 562.

¹⁰⁷ Robert Blanton, Shannon Lindsey Blanton and Dursun Peksen, “The impact of IMF and the World Bank programs on labor rights”, *Political Research Quarterly*, vol. 68, No. 2 (2015), p. 324.

¹⁰⁸ Bernhard Reinsberg and others, “The world system and the hollowing out of State capacity: how structural adjustment programs affect bureaucratic quality in developing countries”, *American Journal of Sociology*, vol. 124, No. 4 (2019), p. 1222.

¹⁰⁹ Timon Forster and others, “Globalization and health equity: the impact of structural adjustment programs on developing countries”, *Social Science and Medicine* (2019).

¹¹⁰ Compare International Trade Union Confederation, *The IMF’s Renewed Supply-Side Push: Four Decades of Structural Adjustment and Austerity Conditionality* (2020), and IMF, “A strategy for IMF engagement on social spending”, Policy Paper No. 19/016 (14 June 2019).

¹¹¹ Edward and Sumner, *The End of Poverty*, p. 3.

¹¹² Facundo Alvaredo and others, *World Inequality Report* (World Inequality Lab, 2018), p. 46.

¹¹³ Oxfam, “Richest 1 percent bagged 82 percent of wealth created last year while poorest half of humanity got nothing”, 22 January 2018.

¹¹⁴ David Woodward, “Incrementum ad absurdum: global growth, inequality and poverty eradication in a carbon-constrained world”, *World Social and Economic Review of Contemporary Policy Issues*, vol. 4 (2015), pp. 50 and 58.

¹¹⁵ Credit Suisse Research Institute, *Global Wealth Report 2019*, p. 2.

¹¹⁶ Woodward, “Incrementum ad Absurdum”, p. 58.

гораздо быстрее приведет к искоренению нищеты¹¹⁷. Уменьшение коэффициента Джини в каждой стране на 1 % в год влияет на уровень глобальной нищеты в большей степени, чем увеличение годовых темпов роста экономики каждой страны на один процентный пункт сверх прогнозируемых темпов¹¹⁸.

С. Выход за рамки обсуждения помощи и поощрение налоговой справедливости

67. С 1950-х годов дискуссии о справедливом международном порядке в значительной степени были посвящены официальной помощи в целях развития стран Севера странам Юга. В 2019 году около 30 стран ОЭСР предоставили 152,8 млрд долл. в виде безвозмездной помощи и низкопроцентных займов¹¹⁹. Хотя такое финансирование имеет жизненно важное значение, его объем не идет ни в какое сравнение с общим объемом необходимых средств. Страны с низким и средним уровнем доходов ежегодно выплачивают 756 млрд долл. в счет погашения основного долга и 213 млрд долл. в счет процентов по общей внешней задолженности в размере 7,8 трлн долларов¹²⁰. После столетий колониальной эксплуатации развивающиеся страны остаются нетто-поставщиками ресурсов для остального мира¹²¹. Необходимо широкое списание задолженности, особенно после COVID-19.

68. Обязательства по обеспечению социальной справедливости наиболее явно отражены в налогово-бюджетной системе, и решающее значение будет иметь скоординированная глобальная налоговая реформа, направленная на снижение масштабов ухода и уклонения от уплаты налогов. Справедливое и сбалансированное налогообложение может заложить основы общества, которое уважает и поощряет благополучие всех его членов. Однако термины «налогообложение» и «бюджетно-налоговый» упоминаются в Повестке дня на период до 2030 года лишь единожды. По всей видимости, предполагается, что эти вопросы связаны только с проблемой финансирования. Однако налогообложение как символ солидарности и разделения бремени и как отражение более глубоких ценностей должно занимать центральное место в любом комплексе мер политики, направленных на ликвидацию нищеты. В международной политике отсутствует сколько-либо глубокое осознание концепции налоговой справедливости как на национальном, так и на международном уровне. Во многих африканских странах лица, относящиеся к 40 % населения с наименьшим уровнем дохода, платят в виде налогов больше, чем получают в виде денежных льгот в форме субсидий и прямых трансфертов¹²².

69. Низкий уровень налоговых поступлений мешает правительствам проводить политику перераспределения¹²³. В 2015 году многонациональные корпорации перевели примерно 40 % своей прибыли в налоговые убежища¹²⁴, а мировые ставки налога на прибыль снизились в среднем с 40,38 % в 1980 году до 24,18 % в 2019 году¹²⁵. В настоящее время в мире существуют сотни тысяч налоговых убежищ¹²⁶, в результате чего из-за ухода многонациональных корпораций от налогообложения государства

¹¹⁷ Ibid., p. 60.

¹¹⁸ Christoph Lakner and others, "How much does reducing inequality matter for global poverty", World Bank Policy Research Working Paper No. 8869 (2019), p. 14.

¹¹⁹ OECD, "Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries" (2020).

¹²⁰ World Bank, *International Debt Statistics 2020*, p. 17.

¹²¹ Global Financial Integrity, *Financial Flows and Tax Havens: Combining to Limit the Lives of Billions of People* (2015), p. 15.

¹²² Kathleen Beegle and Luc Christiaensen, eds., *Accelerating Poverty Reduction in Africa* (World Bank, 2019), p. 260.

¹²³ Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (W.W. Norton & Company, 2019).

¹²⁴ Thomas Tørsløv, Ludvig Wier and Gabriel Zucman, "The missing profits of nations", National Bureau of Economic Research, National Bureau of Economic Research Working paper No. 24701 (April 2020), p. 27.

¹²⁵ Tax Foundation, "Corporate tax rates around the world, 2019", p. 2.

¹²⁶ Saez and Zucman, *The Triumph of Injustice*, p. 64.

теряют не менее 650 млрд долл., а развивающиеся страны, согласно оценкам, теряют от 6 % до 13 % своих налоговых поступлений¹²⁷.

70. На протяжении последних 40 лет Соединенные Штаты являются глобальным «законодателем мод» в области сокращения налогов на прибыль корпораций, доходы физических лиц и недвижимость, популяризируя методы, позволяющие массово уходить от уплаты налогов и способствующие распространению глобальных налоговых убежищ. В результате многие миллиардеры в Соединенных Штатах платят по более низкой общей налоговой ставке, чем кто-либо другой¹²⁸.

71. Международное сотрудничество и налоговая реформа необходимы, но важнейшим первым шагом является транспарентность. В ходе следующего пересмотра Системы национальных счетов первоочередное внимание следует уделить разработке единого набора показателей для отслеживания доходов и богатства. Правительствам следует публиковать данные о доходах, состоянии и фактических налоговых ставках у лиц, получающих наибольший доход, и требовать от многонациональных корпораций публикации данных в разбивке по странам.

D. Внедрение всеобщей социальной защиты

72. В многочисленных докладах социальная защита характеризуется как необходимая основа сокращения масштабов нищеты и достижения Целей устойчивого развития. Тем не менее эти аргументы большинством правительств по-прежнему не воспринимаются. В результате, спустя 230 лет, после того как Томас Пейн привел убедительные доводы в пользу обеспечения обществом защиты всех его членов от болезней, в случае инвалидности и безработицы, а также в старости¹²⁹, 4 млрд человек, т. е. более половины населения мира, такого минимального уровня защиты не имеют¹³⁰. В этом заключается поразительный итог глобальной борьбы с крайней нищетой.

73. Эта неудача объясняется пятью основными причинами. Во-первых, отсутствует необходимая нормативная база. Так, Всемирный банк, ОЭСР и МВФ постоянно избегают какой-либо привязки своих усилий к признанию права человека на социальную защиту. В лучшем случае оно по-прежнему является лишь еще одним вариантом политики. Во-вторых, очень немногие правительства отдают приоритет социальной защите, по крайней мере до тех пор, пока массовые протесты не приводят к более глубокому переосмыслению ситуации¹³¹. В-третьих, МВФ как ключевой институциональный субъект занял в отношении социальной защиты вялую и половинчатую позицию, несмотря на огромное число исследований и возражений. В-четвертых, неолиберальные политические предписания, определяющие общий подход международных финансово-экономических режимов, просто несовместимы с приоритетом социальной защиты. В-пятых, политика жесткой экономии, которая играет доминирующую роль с 2010 года и, вероятно, будет снова широко применяться после COVID-19, оставляет для социальной защиты ограниченные возможности¹³².

¹²⁷ Alex Cobham and Petr Jansky, “Global distribution of revenue loss from corporate tax avoidance: re-estimation and country results”, *Journal of International Development*, vol. 30, No. 2 (2018), pp. 207 and 221.

¹²⁸ Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, “How to tax our way back to justice”, *The New York Times*, 11 October 2019.

¹²⁹ Томас Пейн «Права человека» (1791 год).

¹³⁰ *Promoting Inclusion through Social Protection* (United Nations publication, Sales No. E.17.IV.2), p. 9.

¹³¹ В период 2010–2014 годов 122 страны сократили расходы на социальную защиту в процентах от ВВП (*Promoting Inclusion*, p. 9). В период 2015–2018 годов большинство стран ОЭСР сократили свои расходы на социальные нужды (OECD, *Social Spending* (2020), URL: <https://data.oecd.org/chart/67Gk>).

¹³² Isabel Ortiz and Matthew Cummins, “Austerity: the new normal, a renewed Washington Consensus 2010–24” (Initiative for Policy Dialogue and others, October 2019); Amanda Shriwise, Alexander E. Kentikelenis and David Stuckler, “Universal social protection: is it just talk?”, *Sociology of Development*, vol. 6, No. 1 (2020).

74. Настало время серьезно отнестись к социальной защите как к одному из прав человека и поистине неотъемлемому элементу любой стратегии ликвидации нищеты.

Е. Усиление роли правительства

75. Точно так же, как приватизация, которая приобрела чрезмерное значение в контексте Целей в области устойчивого развития, благотворительность может поставить под угрозу способность правительств устанавливать приоритеты, предоставлять финансирование и осуществлять программы. В настоящее время состояние, которым располагает около 2000 миллиардеров, превышает совокупное богатство 60 % мирового населения¹³³, причем капитал многих из этих миллиардеров больше, чем ВВП целых стран. Хотя некоторые из них внесли важнейший вклад в обеспечение благосостояния и привлекли внимание к проблемам живущих в нищете, в целом эта ситуация сопряжена с серьезными вызовами.

76. Миллиардеры могут накапливать такие состояния благодаря политике, при которой налог на труд больше налога на капитал, легко уходить от уплаты налогов и добиваться минимального налогообложения. По мере снижения налоговых ставок, часто после интенсивного лоббирования, и сокращения финансирования таких важнейших услуг, как образование и здравоохранение, правительства начинают все больше полагаться на частные пожертвования¹³⁴. Такие взносы затем вознаграждаются из государственной казны с помощью налоговых льгот¹³⁵. Некоторые доноры делают пожертвования в тех областях, в которых они ранее настаивали на сокращении государственных расходов, смещая функции социальной поддержки из государственной в частную сферу¹³⁶. Результатом этого является ослабление государственной системы, усиление роли наиболее обеспеченных и зависимость правообладателей от «щедрости» и подачек¹³⁷. Несмотря на заявления о более высокой эффективности частного сектора, трудно назвать эффективной ситуацию, когда десятки тысяч фондов, каждый из которых имеет дублирующие кадровые и накладные расходы, конкурируют между собой, выявляя и реализуя значимые проекты¹³⁸.

77. Благотворительность в меньшей степени способствует выявлению и устранению несправедливых внутренних структур. Некоторые филантропы извлекают выгоду из тех самых многочисленных тенденций, которые порождают нищету, включая эрозию системы охраны труда и стабильной занятости, рост цен на недвижимость в районах с низким уровнем дохода и сокращение налогов¹³⁹. Крупные корпорации, такие как «Фейсбук», «Гугл» и «Эппл», поддерживают инициативы в области благотворительности, одновременно занимаясь крупномасштабным уходом от налогов и лишая правительства миллиардов в условиях, когда сокращение бюджета ставит под угрозу программы социальной защиты¹⁴⁰.

78. Благотворительные пожертвования — это недемократический и непрозрачный процесс, при котором работа по борьбе с бедностью начинает вестись за закрытыми дверями. Это форма частной политической власти, когда капитал может навязывать

¹³³ Oxfam, “World’s billionaires have more wealth than 4.6 billion people”, 20 January 2020.

¹³⁴ Chiara Cordelli, “Reparative justice and the moral limits of discretionary philanthropy”, in Rob Reich, Chiara Cordelli and Lucy Bernholz, eds., *Philanthropy in Democratic Societies: History, Institutions, Values* (The University of Chicago Press, 2016), p. 244.

¹³⁵ Alec MacGillis, “The billionaires’ loophole”, *The New Yorker*, 7 March 2016.

¹³⁶ David Callahan, *The Givers: Wealth, Power, and Philanthropy in a New Gilded Age* (Knopf, 2017), pp. 241–243.

¹³⁷ Ryan Pevnick, “Philanthropy and democratic ideals”, in Reich, Cordelli and Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, p. 226.

¹³⁸ Callahan, *The Givers*, p. 26.

¹³⁹ Andrew Carnegie, “The gospel of wealth” (1889), URL: www.carnegie.org/about/our-history/gospelofwealth/; Anand Giridharadas, *Winners Take All: The Elite Charade of Changing the World* (Knopf, 2018), p. 165.

¹⁴⁰ Callahan, *The Givers*, p. 49; Jesse Drucker and Simon Bowers, “After a tax crackdown, Apple found a new shelter for its profits”, *The New York Times*, 6 November 2017.

политику, не подвергаясь регулированию и не неся ответственность¹⁴¹. И самое главное, они не могут быть заменой справедливой налоговой системы и надежных финансируемых государством программ, которые обеспечивают соблюдение прав человека всех людей и направлены на ликвидацию крайней нищеты¹⁴².

F. Активное внедрение управления на основе широкого участия

79. Несмотря на заявления об участии и партнерстве, люди, живущие в условиях бедности, в значительной степени отстранены от процессов разработки политики. Когда они выступают против мер политики, якобы разработанных для того, чтобы помочь им, их игнорируют. Вместо этого для достижения целей влиятельных кругов под видом сокращения бедности используются идеологические аргументы, дезинформация, стереотипы и эпизодические примеры¹⁴³. Директивные органы регулярно обвиняют неимущих в том, что они оказались в ситуации бедности, игнорируя такие системные факторы, как отсутствие достойной работы, непомерно высокая стоимость жизни, неблагоприятные институциональные условия и неверные действия самих директивных органов. Правительствам необходимо более внимательно прислушиваться к чужому мнению и содействовать подлинно публичному обсуждению политики, направленной на ликвидацию нищеты и обеспечение достаточного жизненного уровня для всех.

G. Корректировка системы международного измерения бедности

80. Нынешняя международная черта бедности не должна находиться в центре внимания международного сообщества при определении масштабов нищеты в мире. Организация Объединенных Наций должна уделять первоочередное внимание своим собственным показателям, которые зачастую дают более содержательную оценку лишений. Всемирному банку следует изучить показатели, которые напрямую связаны с удовлетворением основных потребностей и с возможностями. Хотя это не будет ответом на основные критические замечания, Всемирный банк по крайней мере должен выдвигать на первый план показатели, которые дают более полную картину в публикациях и исследованиях, такие как социальная черта бедности и монетарные черты бедности с более высоким порогом.

81. Важной отправной точкой является получение ключевых данных. К ним относится информация о неравенстве внутри домохозяйств и о группах, которые недостаточно полно представлены в обследованиях и исключены из них. Хотя более реалистичный мировой показатель уровня нищеты имеет важное значение, ни один отдельно взятый показатель не может заменить широкого набора многомерных показателей, отражающих современные ожидания в отношении жизни без нищеты с соблюдением гарантий прав человека.

V. Заключение

82. При оценке прогресса в искоренении нищеты международное сообщество должно перестать прикрываться международной чертой бедности, основанной на стандарте нищенского существования. Организация Объединенных Наций должна в духе своих убеждений признать, что масштабы нищеты в мире гораздо точнее отражены в ее собственных показателях и докладах.

83. Сторонники Целей в области устойчивого развития должны признать, что нынешние проблемы, связанные с крайне неудовлетворительным прогрессом на пути достижения ключевых целей в таких областях, как искоренение нищеты, экономическое неравенство, гендерное неравенство и изменение климата,

¹⁴¹ Reich, Cordelli and Bernholz, *Philanthropy in Democratic Societies*, pp. 2, 68–69 and 72.

¹⁴² См., например, Tim Schwab, “Bill Gates’s charity paradox”, *The Nation*, 17 March 2020.

¹⁴³ Ravallion, *The Economics of Poverty*, pp. 5–6.

объясняются острым дефицитом политической мотивации. Чтобы избежать слепого сползания к гарантированному провалу и штампования бесчисленных успокоительных докладов, необходимы новые стратегии, подлинная мобилизация, расширение прав и возможностей и подотчетность. Первым неотложным шагом является пересмотр самих рамок Целей в области устойчивого развития с учетом кардинально изменившихся обстоятельств.

84. Усиление опоры на частный сектор для борьбы с глобальной нищетой, будь то с использованием паритета покупательной способности или филантропии, является тупиковым путем. Коммерческие предприятия не наделены системой мотивации и стимулов, а также не обладают управленческим потенциалом и полномочиями для того, чтобы выполнять многочисленные основополагающие государственные функции, которые систематически передаются им как подрядчикам. Эта тенденция представляет собой отказ правительств и международных организаций от выполнения своих обязательств.

85. Крайняя нищета является нарушением прав человека и должна восприниматься как таковое. Возражения, связанные с нехваткой ресурсов, совершенно неубедительны, учитывая решительный отказ многих правительств проводить справедливую налогово-бюджетную политику, положить конец уклонению от уплаты налогов и остановить коррупцию. Нищета — это политический выбор, и она сохранится до тех пор, пока ее ликвидация не станет рассматриваться как вопрос социальной справедливости. Лишь тогда, когда цель реализации права человека на достаточный жизненный уровень придет на смену черте нищенского существования Всемирного банка, международное сообщество сможет ликвидировать крайнюю нищету.