



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
8 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 25 а) первоначального перечня*

**Социальное развитие: осуществление решений
Всемирной встречи на высшем уровне в
интересах социального развития и двадцать
четвертой специальной сессии Генеральной
Ассамблеи**

Мировое социальное положение, 2019 год: как сложится ситуация с неравенством в будущем

Записка Секретариата

Резюме

Предметом настоящей записки является влияние основных глобальных тенденций — технологических инноваций, изменения климата, урбанизации и международной миграции — на неравенство. Проведенный анализ, включая стратегические рекомендации о том, как регулировать эти тенденции на сбалансированной основе, охватывает основные выводы готовящегося к публикации Мирового социального доклада^а.

^а Ведущая публикация под названием «Доклад о мировом социальном положении» была переименована. Начиная с издания 2019 года она будет выпускаться под названием «Мировой социальный доклад».

* [A/74/50](#).



I. Введение

1. В Докладе о мировом социальном положении за 2005 год было привлечено внимание к проблеме растущего неравенства, которое поставит под угрозу достижение согласованных на международном уровне целей в области развития¹. После опубликования этого доклада проблема неравенства вышла на передний план в политических дискуссиях. И действительно, обеспечение того, чтобы «никто не остался в стороне», является одним из центральных обязательств в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая включает в себя цели в области устойчивого развития². Цель 10 — сокращение неравенства внутри стран и между ними — явно созвучна этому обязательству.

2. Рост неравенства обусловлен существованием институтов и стратегий, которые увековечивают несправедливость. Тенденции, связанные с неравенством, также формируются под воздействием мощных глобальных сил в экономической, социальной и экологической сферах. Влияние этих глобальных сил — или мегатенденций — широко и многообразно. Одни могут способствовать уравниванию возможностей, а другие ведут к усилению имущественного неравенства, главным образом через влияние на рынки труда. В этой связи важно смотреть в будущее с тем, чтобы предугадать их возможные последствия для осуществления Повестки дня на период до 2030 года.

3. В настоящей записке рассматривается воздействие на неравенство четырех таких мегатенденций — технологических инноваций, изменения климата, урбанизации и международной миграции. Технический прогресс является движущей силой экономического роста и может сделать более доступными здравоохранение и образование, но он может также усилить неравенство в уровне заработной платы и привести к потере рабочих мест. Изменение климата — самый большой системный риск, с которым имеет дело человечество, — сегодня причиняет наибольший вред беднейшим странам и группам, напрямую подрывая сами основы жизни сельского населения. Урбанизация открывает широчайшие возможности для сокращения масштабов нищеты, поскольку и в развитых, и в развивающихся странах сельским жителям труднее получить доступ к услугам, рабочим местам и источникам заработка; вместе с тем в городских районах фактически наблюдается более высокий уровень неравенства, чем в сельской местности, и этот уровень растет в городах по всему миру. Международная миграция открывает перед миллионами людей новые возможности и может способствовать сокращению глобальных диспропорций при условии, что она будет происходить в безопасных условиях и носить упорядоченный характер.

4. В Повестке дня на период до 2030 года признается, что основные проблемы и обязательства связаны между собой и что они требуют применения комплексных подходов. В этой связи без решительных действий, необходимых для сбалансированного регулирования каждой из этих мегатенденций, мир станет свидетелем усиления неравенства³. Кроме того, сегодняшние действия по устранению неравенства позволят использовать открывающиеся благодаря этим радикальным изменениям возможности и оградить людей, живущих в нищете, и

¹ Доклад о мировом социальном положении, 2005 год: проблема неравенства (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.05.IV.5).

² Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи (принята Ассамблеей 25 сентября 2015 года), п. 4.

³ Хотя четыре рассматриваемые мегатенденции взаимодействуют друг с другом самыми различными способами и, в том же ключе, хотя политика, направленная на регулирование одной глобальной тенденции, может повлиять и на другие тенденции, настоящая записка посвящена исключительно воздействию каждой мегатенденции на распределение доходов. Другие формы влияния или взаимодействия между ними в данной записке не разбираются.

представителей других неблагополучных групп от негативных последствий этих изменений.

II. Динамика тенденций в области неравенства и их воздействие на развитие

5. Неравенство затрагивает все аспекты благосостояния человека. В рамках цели 10 в области устойчивого развития, предусмотренной в Повестке дня на период до 2030 года, содержится прямой призыв к действиям по сокращению неравенства по имущественному признаку — эта цель значится первой среди согласованных на международном уровне целей в области развития⁴. В цели 10, воплощающей в себе стремление к расширению прав и возможностей и более глубокой интеграции всех членов общества в социальную, экономическую и политическую жизнь, обращается внимание на обстоятельства и признаки — возраст, пол, инвалидность, расовую и этническую принадлежность, происхождение, вероисповедание и экономический и иной статус, — которые могут увеличить риск изоляции и ущемления прав. Кроме того, цель 10 предусматривает обеспечение равных возможностей и реализацию конкретных стратегий — с особым упором на меры в налогово-бюджетной сфере, в области заработной платы и социальной защиты — для достижения большего равенства.

A. Экономическое неравенство

6. С 1990 года неравенство в уровне доходов усилилось в большинстве развитых стран, а также в некоторых странах со средним уровнем дохода, включая Индию и Китай. Тем не менее рост неравенства нельзя назвать всеобщей тенденцией.

7. Хотя Латинская Америка и Карибский бассейн остается регионом с самым высоким уровнем имущественного неравенства, анализ стран региона, по которым имеется достаточно данных с 1990 года, показывает, что в 17 из 19 этих стран коэффициент Джини снизился⁵. В числе этих стран — Бразилия, которой были традиционно свойственны очень высокие уровни неравенства. Неравенство в уровне доходов также снижается во многих африканских странах, но в некоторых уровень неравенства все еще очень высок. В период после отмены апартеида и по меньшей мере до середины 2000-х годов имущественное неравенство в Южной Африке продолжало расти, несмотря на устойчивый экономический рост и расширение системы социальной защиты; сегодня в этой стране отмечен самый высокий в мире коэффициент Джини.

8. Несмотря на эти позитивные тенденции, доходы и богатство во все большей степени концентрируются на самом верху. Доля доходов, принадлежащих богатейшему 1 проценту населения, увеличилась в 29 из 38 стран и районов, по которым имеются данные за период 1990–2015 годов⁶. В 2015 году 1 процент

⁴ Задачей 10.1 в рамках целей в области устойчивого развития предусмотрено постепенное достижение к 2030 году и поддержание роста доходов у наименее обеспеченных 40 процентов населения на уровне, превышающем средний показатель по стране.

⁵ Расчеты основаны на данных из Всемирной базы данных о неравенстве доходов (ВБНД) Университета Организации Объединенных Наций — Международного научно-исследовательского института экономики развития (УООН-МНИИЭР), версия 4, выпущена в декабре 2018 года. Имеется по адресу: www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4.

⁶ Расчеты основаны на данных из Всемирной базы данных о неравенстве (WID.world). Имеется по адресу: <https://wid.world>.

самых богатых людей получал более 20 процентов всех доходов в таких странах, как Бразилия, Индия, Колумбия и Соединенные Штаты Америки. В то же время в 92 странах, по которым имелись данные, наименее обеспеченные 40 процентов населения получали менее 25 процентов всех доходов.

9. В некоторых странах тенденции, связанные с неравенством, в последние годы были обращены вспять. С начала финансово-экономического кризиса 2008 года неравенство доходов, измеряемое коэффициентом Джини, прекратило расти во многих развитых странах даже несмотря на то, что в большинстве из них было мало что сделано с точки зрения сокращения относительной бедности. И напротив, согласно последним оценкам, в некоторых странах Латинской Америки, в том числе в Бразилии и Мексике, неравенство вновь имеет тенденцию к росту.

10. Если экономическое неравенство внутри многих стран растет, то уровень неравенства между странами снижается. Главной причиной такого снижения является уверенный экономический рост в Китае и других азиатских странах с формирующейся рыночной экономикой. Однако различия между странами и регионами по-прежнему весьма велики. В 2017 году заработки жителей стран Африки к югу от Сахары были в среднем в 11 раз меньше, чем у людей, живущих в Европейском союзе, и в 16 раз меньше, чем у жителей Северной Америки⁷.

В. Неравенство в силу принадлежности к группам

11. Хотя многие аспекты серьезного и притом растущего неравенства являются предметом ожесточенных политических дискуссий между странами, существует консенсус в отношении того, что каждому человеку должны быть предоставлены равные возможности и что доступ к возможностям не должен зависеть от пола, возраста, расы, этнической принадлежности, статуса мигранта, социально-экономического положения или наличия инвалидности, равно как и от других личных особенностей. К сожалению, неравенство, обусловленное такими признаками, носит повсеместный характер в развитых и в развивающихся странах.

12. Например, коренные народы составляют более 10 процентов мировой бедноты, несмотря на то что на их долю приходится лишь около 4 процентов населения планеты⁸. Представители этнических меньшинств, представители общин коренных народов, мигранты и инвалиды также живут беднее и больше рискуют попасть в тиски хронической нищеты, чем люди, принадлежащие к другим группам. Последствия принадлежности к одной из этих групп с точки зрения бедности, как правило, сильнее ощущаются женщинами, чем мужчинами⁹.

13. Сократить неравенство между группами помогли серьезные успехи в достижении таких важных целей, как улучшение здоровья детей и охват полным начальным образованием. Однако есть основания считать, что в контексте решения задач более высокого уровня диспропорции пока сохраняются. Например, с 1990-х годов в развивающихся странах, по которым имеются данные, различия в уровне охвата средней школой в зависимости от этнической группы,

⁷ Расчеты производились на основе валового национального дохода (ВНД) на душу населения, полученного при помощи рассчитанных по паритету покупательной способности (ППД) валютных курсов (при постоянном курсе доллара США в 2011 году). Имеются по адресу: <https://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>.

⁸ Gillette H. Hall and Harry Anthony Patrinos, eds., *Indigenous Peoples, Poverty, and Development* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2012).

⁹ *Report on the World Social Situation 2016: Leaving No One Behind – The Imperative of Inclusive Development* (United Nations publication, Sales No. E.16.IV.1).

квинтиля дохода и уровня образования главы домохозяйства в среднем увеличились¹⁰. Сохраняется и разрыв в показателях успеваемости, например, в 2015 году во всех странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) учащиеся из числа иммигрантов набрали на 39 баллов меньше местных учащихся на стандартном экзамене по математике, оцениваемом по 600-балльной шкале, и на 43 балла меньше местных учащихся на экзамене по чтению¹¹.

14. Хотя такое неравенство имеет исторические корни, оно сохраняется и после смены тех условий, которые вызвали его к жизни. Этнические меньшинства, например, остаются в явно неблагоприятном положении даже в тех странах, где предпринимаются особые усилия для их вовлечения в жизнь общества. Представители групп, которые страдали от предрассудков и дискриминации в прошлом, вступают в жизнь с меньшими ресурсами и более низким уровнем социального капитала, чем представители других групп. И все же, хотя предрассудки и дискриминация и осуждаются во всем мире, они то и дело создают препятствия на пути к реализации равных возможностей.

С. Высокий и растущий уровень неравенства — проблема всеобщая

15. Неравенство сдерживает прогресс на пути к достижению целей в области устойчивого развития. К примеру, в обществах с высоким уровнем неравенства борьба с нищетой ведется менее эффективно, чем в странах, где неравенство не столь выражено. Такие общества также отличаются более медленными темпами социального прогресса и менее успешны в плане поддержания экономического роста в течение длительного времени. В тех случаях, когда живущие в бедности люди не имеют работы или заняты малопродуктивным трудом, львиную долю преимуществ от роста получают те, кто и без того более обеспечен.

16. Различия в области здравоохранения, образования и в других аспектах развития человеческого потенциала оставляют людям еще меньше шансов на то, чтобы вырваться из порочного круга нищеты, и ведут к тому, что новые поколения наследуют нелучшую участь своих предков. И действительно, дети из экономически или социально неблагополучных семей, которые всеми силами пытаются получить доступ к высококачественным услугам, позволяющим нарастить их человеческий капитал, гораздо сильнее рискуют оказаться в нищете, чем остальное население.

17. Неравенство ведет к концентрации политического влияния в руках тех, кто и без того находится в более выгодном положении, и, как следствие, к сохранению или даже усилению неравенства возможностей, если не создать соответствующих институтов, способных это предотвратить. Растущее политическое влияние более состоятельных групп подрывает веру в способность государства удовлетворять потребности большинства. Отсутствие такой веры, в свою очередь, приводит к дестабилизации политических систем и затрудняет работу демократических институтов. Сегодня уровень народного недовольства высок даже в тех странах, которые полностью оправились после финансово-экономического кризиса 2008 года и вышли на путь поступательного роста.

¹⁰ Расчеты основаны на данных демографических и медико-санитарных обследований и обследований по многим показателям с применением гнездовой выборки по 57 развивающимся странам.

¹¹ Расчеты основаны на данных, полученных в рамках Программы международной оценки учащихся (ПМОУ), имеется по адресу: <http://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa>.

18. Впрочем, рост неравенства не есть нечто предопределенное. Уровни неравенства и тенденции в этой области неодинаковы даже в странах, находящихся на аналогичных уровнях развития и в равной степени занятых торговлей, имеющих дело с технологическими инновациями и испытывающих на себе последствия изменения климата. Немаловажное значение здесь, очевидно, имеют национальная политика и институты.

III. Технологический прогресс: как выполнить обещания и избежать ловушек

19. Технологический прогресс является движущей силой экономического роста и может способствовать повышению уровня жизни людей. Преобразования идут сегодня быстрыми темпами и во многих отношениях являются, по сути, революционными. Достижения в области биологии и генетики, робототехники и искусственного интеллекта, трехмерной печати и в развитии других цифровых технологий кардинально меняют облик экономики и общества.

20. Технологический прогресс сулит огромные выгоды, но выигрывают от него далеко не все, а нынешние темпы этих изменений таковы, что порождают новые проблемы в политической плоскости. Его результаты, однако, заранее не известны. В самом деле, перед правительствами и международными учреждениями открывается широкое поле для деятельности по решению проблем распределения благ и получению максимальных выгод и возможностей, которые могут принести новые технологии.

21. В мире труда особое внимание обращается на то, чем может обернуться технологический прогресс с точки зрения потери рабочих мест. Оценки доли рабочих мест, которые рискуют быть автоматизированными, колеблются в широких пределах: от менее чем 10 до более чем 70 процентов¹². Однако технологии, как правило, применяются для выполнения конкретных задач, а не всей работы целиком. Кроме того, зачастую игнорируется тот факт, что новые технологии также приводят к созданию новых рабочих мест и задач, в том числе необходимых для использования и контроля за использованием новых устройств. Технологический прогресс традиционно вел к повышению производительности и, в конечном счете, к увеличению спроса, что, в свою очередь, вызывает рост общей занятости.

22. Сегодня в разных странах совершенно по-разному происходит перепланирование рабочих мест и перераспределение задач в рамках новых или существующих должностей. Должна ли автоматизация задач непременно вести к исчезновению рабочих мест — это вопрос в равной степени и технологический, и институциональный. Нормативные положения и институты определяют, стоит ли объединять несколько задач в круг обязанностей одного работника и может ли работник быстро повысить свою квалификацию для выполнения изменившегося круга обязанностей.

¹² Thereza Balliester and Adam Elsheikh, *The Future of Work: A Literature Review*, International Labour Organization Research Department Working Paper, No. 29 (Geneva, International Labour Office, March 2018). См. также Matthias Bruckner, Marcelo LaFleur and Ingo Pitterle, “The impact of the technological revolution on labour markets and income distribution”, *Frontier Issues* (Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat), 31 July 2017. Имеется по адресу: www.un.org/development/desa/dpad/publication/frontier-issues-artificial-intelligence-and-other-technologies-will-define-the-future-of-jobs-and-incomes/.

23. Пока от внедрения новых технологий больше всего выигрывают высококвалифицированные работники. Нарушение привычного рабочего ритма, а иногда и потеря работы угрожают главным образом низкоквалифицированным работникам, а также работникам среднего уровня квалификации, занятым рутинным ручным и умственным трудом, особенно сегодня, на волне автоматизации и внедрения искусственного интеллекта. Кроме того, во многих странах скачок в производительности в результате внедрения новых технологий приносит пользу лишь горстке доминирующих на рынке компаний. Эти тенденции, если их не переломить, могут привести к еще большей поляризации рынка труда и усилить неравенство в уровне заработной платы.

24. Работы среднего уровня квалификации, которые были традиционно связаны с заключением стандартного трудового договора, нередко заменяются нестандартными формами занятости, например контрактами на временную работу и работу в течение неполного рабочего дня, а также индивидуальной трудовой деятельностью. Нестандартные трудовые договоренности ведут к повышению гибкости и, быть может, даже расширяют возможности трудоустройства, но они подрывают уверенность в завтрашнем дне у некоторых работников и увеличивают разрыв в уровнях заработной платы и условиях труда.

25. Говоря в целом, пока нет веских оснований считать, что последние технологические новшества привели к массовому росту безработицы или что они делают человеческий труд ненужным. В тех случаях, когда новые технологии увеличивают разрыв в уровнях заработной платы и дохода, это происходит в основном через их воздействие на поляризацию рынка труда и распространение нестандартных форм трудовой деятельности.

26. Помимо рынка труда, цифровые технологии и искусственный интеллект открывают новые возможности в таких секторах, как образование, здравоохранение и сельское хозяйство, что может серьезно отразиться на ситуации с неравенством. Технологический прогресс как следствие внедрения цифровых технологий ведет к появлению порой весьма недорогого оборудования и совершенствованию средств коммуникации, доступных широкому кругу пользователей. Использование интернета и мобильных телефонов, например, способствует повышению производительности мелких фермерских хозяйств и расширению доступа женщин и малоимущих в развивающихся странах к финансовым услугам. Открытые онлайн-курсы могут сделать образование более демократичным. Мобильные приложения, связанные со здоровьем, делают медицинское обслуживание и системы наблюдения за здоровьем доступными недостаточно охваченным ими районам и группам населения. Прогресс в плане производства данных и повышения доступности данных, ставший возможным благодаря новым технологиям, может изменить к лучшему систему управления и облегчить участие населения, что даст отдельным лицам и группам возможность выражать свое мнение и поможет им сплотиться ради общего дела.

27. Потенциал новых технологий как инструмента для ускорения устойчивого развития может быть раскрыт, однако, лишь в том случае, если они будут доступны каждому. Сегодня новые технологии порождают новые формы неравенства, о чем свидетельствует, например, значительный «цифровой разрыв» как между странами, так и внутри них. Если в развитых странах на каждые 100 жителей приходится в среднем 111 абонентов мобильной широкополосной связи, то в развивающихся странах — только 61 на 100 жителей, а в наименее развитых — лишь 28 на 100 жителей¹³. В развитых странах доступ к интернету имеют более 85 процентов домохозяйств, в наименее развитых странах —

¹³ Статистические данные МСЭ (Международного союза электросвязи). Имеются по адресу: www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx.

18 процентов¹⁴. Неравенство между развитыми и развивающимися регионами в уровне доступа к базовым технологиям, таким как мобильная телефония, сокращается, чего нельзя сказать о доступности интернета и использовании компьютеров. Новые технологии открывают особенно широкие возможности перед молодежью, но они могут увеличить пропасть между молодежью и людьми более старшего возраста.

28. Важно, с какой скоростью распространяются технологии. С учетом сравнительных преимуществ, которые получают «пионеры» во многих секторах, связанных с новыми технологиями, сохраняющиеся пробелы в плане доступности могут поставить более бедные страны и обездоленные группы населения в еще более невыгодное положение. Многие из потенциальных преимуществ новых технологий, которыми могли бы воспользоваться развивающиеся страны, могут и не материализоваться, если ведущие фирмы, которые зачастую базируются в развитых странах, закроют развивающимся странам доступ к новым технологиям и найдут способы не допустить их распространения.

29. Даже в условиях широкой доступности внедрение новых технологий может привести не к уменьшению неравенства, а наоборот, к его росту. Разрыв в уровне образования может увеличиться, например, если новые технологии принесут больше пользы тем, кто получает высшее образование, чем детям, не имеющим доступа к начальному образованию, или если они несоразмерно улучшат успеваемость у детей из более обеспеченных семей.

30. Недавнее снижение цен на мобильные устройства и другие продукты и услуги, связанные с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), дает основания для оптимизма. Благодаря широкой доступности сетевых и внесетевых источников энергии во многих развивающихся странах в настоящее время больше людей могут держать денежные счета, открытые при помощи мобильных устройств и широкополосного соединения с интернетом, что дает им возможность хранить и переводить деньги и получать кредиты. Аналогичным образом, некоторые медицинские технологии, становясь более доступными и простыми в использовании, способствуют уменьшению неравенства в области здравоохранения. Например, повышение доступности бета-блокаторов (разновидность антигипертензивных препаратов) помогло сократить неравенство в области здравоохранения между группами населения с разным уровнем доходов.

31. Говоря в целом, последние технологические инновации, как и любой другой процесс быстрых структурных изменений, могут стать разрушительной силой. С другой стороны, их последствия заранее не предопределены. Для того чтобы дивиденды от технологического прогресса могли получить все, необходима инициативная политика с опорой на соответствующие учреждения.

32. Важнейшие меры политического плана должны приниматься в трех ключевых областях. Во-первых, следует активизировать усилия по преодолению технологического разрыва внутри стран и между ними. Это требует расширения необходимой инфраструктуры; содействия использованию новых технологий, в том числе посредством обучения; обеспечения того, чтобы технологии отвечали потребностям всех пользователей, включая инвалидов и пожилых людей. С учетом того, что технологии, способствующие развитию, часто патентуются в развитых странах, международное сообщество должно оказывать развивающимся странам помощь в получении доступа к ним и должно принимать меры для их широкого распространения. Во-вторых, необходимо инвестировать средства в повышение квалификации работников и оказывать поддержку работникам, чтобы они могли взять на себя выполнение новых задач. Однажды полученного

¹⁴ Ibid.

в молодом возрасте образования более недостаточно. Важно также обеспечить, чтобы обучение на протяжении всей жизни вело к уравниванию возможностей, а не к углублению неравенства. В-третьих, люди нуждаются в поддержке на переходных этапах их жизни и трудовой деятельности, в том числе благодаря всеобщему доступу к системам социальной защиты. Поскольку новые технологии во многих отношениях ставят под вопрос эффективность национальных стратегий и институтов рынка труда, для того чтобы дать толчок инклюзивному развитию, необходимо преодолеть растущий разрыв между правилами, действующими на рынке труда, и реалиями мира труда.

IV. Изменение климата как явление, ускоряющее рост нищеты и неравенства

33. Средняя мировая температура на один градус по Цельсию превышает значение доиндустриальной эпохи, и она продолжает расти; в результате изменения климата ускоряются темпы экологической деградации и увеличивается частота и интенсивность экстремальных погодных явлений. Последствия неожиданных потрясений и постепенного ухудшения состояния окружающей среды — будь то для инфраструктуры, условий жизни людей, ресурсов или здоровья либо измеряемые числом погибших или разрушенных жилищ — неодинаково ощущаются разными странами и разными группами населения.

34. Рост температур тормозит процесс сокращения неравенства между странами и является одним из главных препятствий на пути к достижению такой цели, как искоренение нищеты. И действительно, согласно оценкам, показатель соотношения доходов самых богатых и самых бедных 10 процентов населения планеты стал за период 1961–2010 годов на 25 процентов больше того, каким он был бы в отсутствие глобального потепления¹⁵, — главным образом потому, что повышение температур негативно сказывается на экономическом росте в теплых странах, которые, как правило, беднее, чем страны в зонах с более умеренным климатом. Иными словами, рост температур делает беднейшие страны мира еще беднее. Изменение климата, если этой проблемой не заниматься, может даже обратить вспять нынешний прогресс в сокращении неравенства между странами.

35. Внутри стран люди, живущие в нищете, и другие обездоленные группы населения, включая коренные народы и мелких землевладельцев, подвержены особенно высокому риску, связанному с изменением климата. Большинство из них живут в сельских районах, и главными источниками их пропитания являются сельское хозяйство, рыболовство и другие экосистемы. Люди, живущие в нищете, также в большей степени страдают от инфекционных и респираторных заболеваний, которые обостряются в результате изменения климата. Из-за низкого качества жилья и низкого уровня диверсификации активов они также в большей степени рискуют понести материальный ущерб в результате изменения климата, чем более обеспеченные жители тех же самых регионов. У них меньше ресурсов для преодоления кризиса и возвращения к нормальной жизни; у них мало возможностей для того, чтобы перебраться в более безопасные районы или построить себе более прочные дома; у них меньше шансов оформить страховку и получить доступ к кредитам, и они не могут рассчитывать на поддержку со

¹⁵ Noah S. Diffenbaugh and Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, No. 20 (14 May 2019), pp. 9808-9813.

стороны семей и по другим неформальным каналам. Кроме того, то обстоятельство, что у женщин нет контроля над активами, делает их особенно уязвимыми.

36. Изменение климата влияет и на распространенность, и на остроту проблемы нищеты, ведя к углублению неравенства; из-за него людям становится труднее вырваться из тисков нищеты и люди также больше рискуют оказаться в рядах неимущих. К той грани, за которой начинается нищета, людей еще больше подталкивают скачки цен вследствие резких изменений в сфере сельскохозяйственного производства, стихийные бедствия и проблемы со здоровьем, вызванные экологическими факторами. Согласно оценкам, к 2030 году в результате изменения климата, при условии низкого воздействия на окружающую среду, когда будут успешно реализованы мощные стратегии смягчения последствий и адаптации, в нищете окажутся от 3 до 16 миллионов человек; при высокой же степени воздействия ряды неимущих пополнят от 35 до 122 миллионов человек¹⁶. В целом, в развивающихся странах связанное с изменением климата снижение доходов беднейших 40 процентов населения будет на 70 процентов больше такого снижения у населения в среднем, что замедлит прогресс в решении задачи 10.1 в рамках целей в области устойчивого развития¹⁷.

37. Изменение климата также оказывает влияние на неравенство между разными поколениями. Последствия изменения климата могут ограничить возможности для нормальной жизни будущих поколений, особенно в странах, где они ощущаются наиболее сильно, и усилить тенденцию новых поколений к большей оседлости.

38. Меры по противодействию изменению климата и переходу к «зеленой» экономике открывают возможности для сокращения масштабов нищеты и неравенства, но, как и любой другой процесс структурных преобразований, также сопряжены с трудностями. При тщательно продуманных стратегиях адаптации экономическая перестройка, вызванная экологизацией экономики, может привести к созданию во всем мире к 2030 году 24 миллионов новых рабочих мест¹⁸. Одновременно с этим будет потеряно не менее 6 миллионов рабочих мест — это коснется в том числе большого количества низкоквалифицированных работ в отраслях с высоким уровнем выбросов углерода¹⁹. Внедрение рациональных практик, включая изменения в структуре энергопроизводства, прогнозируемый рост использования электромобилей и повышение энергоэффективности существующих и будущих зданий, должно привести к чистому увеличению числа рабочих мест во всем мире примерно на 18 миллионов. С другой стороны, в секторах, которые в настоящее время ассоциируются с «зеленой» технологией, занято меньше женщин по сравнению с мужчинами; кроме того, в этих секторах занято меньше женщин, чем мужчин, в сравнении с другими секторами. Таким образом, переход к «зеленой» экономике, если не учитывать его социальные последствия, может отрицательно сказаться на занятости женщин.

39. Справедливый и способствующий укреплению равенства переход к «зеленой» экономике требует интеграции мер по противодействию изменению климата в макроэкономическую, трудовую и социальную политику, направленную на создание рабочих мест, повышение квалификации и надлежащую поддержку тех, на ком он негативно отразится. Особую важность будет иметь также

¹⁶ Stéphane Hallegatte and others, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Washington, DC, World Bank, 2016).

¹⁷ Stéphane Hallegatte and Julie Rozenberg, “Climate change through a poverty lens”, *Nature Climate Change*, vol. 7, No. 4 (April 2017), pp. 250–256.

¹⁸ International Labour Organization, *World Employment Social Outlook 2018: Greening with Jobs* (Geneva, International Labour Office, 2018).

¹⁹ Ibid.

обеспечение широкого распространения и внедрения технологий смягчения последствий. Политика, направленная на сокращение масштабов нищеты и неравенства, может, помимо прочего, способствовать смягчению негативных последствий изменения климата и дать возможность малообеспеченным семьям устроить свою жизнь безопасным в экологическом отношении образом.

V. Урбанизация: больше возможностей, сильнее разрыв

40. То, где люди рождаются и живут, имеет колоссальное значение для тех возможностей, которые им открываются в жизни. Уровень доступа к безопасной питьевой воде, электроэнергии, здравоохранению, хорошим школам, достойной работе и прочие цели, поставленные в Повестке дня на период до 2030 года, имеют четко выраженную территориальную привязку. На самом деле неравенство между разными регионами отдельной страны зачастую оказывается более значительным, чем неравенство между странами.

41. Особого упоминания заслуживают различия между сельскими и городскими районами. Если в одних странах разрыв между городом и деревней сокращается, то в других он продолжает расти. Например, с 1990-х годов разрыв между сельскими и городскими районами в показателях задержки роста сократился в 35 из 53 развивающихся стран, по которым имелись данные, но в остальных 18 он увеличился²⁰. Неравенство между городом и деревней в уровне доступа к электроэнергии увеличилось в 23 из 55 стран, по которым имелись данные.

42. Сегодня численность горожан впервые в истории превысила численность жителей сельской местности. В 2018 году в городах проживало 55 процентов населения мира; в течение же следующих трех десятилетий весь рост мирового населения, как ожидается, будет сосредоточен в городах, которые будут также пополняться некоторой частью сельских жителей за счет миграции. В развитых странах и странах Латинской Америки и Карибского бассейна в городских районах проживает значительный процент населения. В Африке и Азии, где по-прежнему преобладает сельское население, урбанизация будет идти быстрее, чем в других регионах.

43. Подобная трансформация затрагивает все аспекты устойчивого развития, включая сокращение неравенства. Города являются катализаторами экономического роста и инноваций и источниками оплачиваемой работы; в среднем, у городского населения имеется более широкий доступ к образованию, здравоохранению и другим базовым услугам, чем у сельского. Вместе с тем неравенство в городах выражено сильнее, чем в сельской местности. И действительно, в большинстве городов и поселков районы, отличающиеся высоким уровнем достатка и современной инфраструктурой, существуют бок о бок с районами, где люди испытывают серьезные лишения и не имеют доступа к услугам, причем иногда эти районы находятся в непосредственной близости друг от друга, но контраст между ними бросается в глаза.

44. Разрыв между городом и деревней имеет свои экономические, социальные и территориальные аспекты. Если взять экономическую сторону, то коэффициент Джини выше в городах, чем в сельской местности, в большинстве развитых и развивающихся стран²¹. Что касается социального аспекта, то стремительная

²⁰ Расчеты основаны на данных демографических и медико-санитарных обследований и обследований по многим показателям с применением гнездовой выборки.

²¹ См. базу данных Инициативы в интересах процветания городов, имеется по адресу: <http://cpi.unhabitat.org/download-raw-data>. До недавнего времени крупным исключением из

урбанизация вызывает все больше опасений, связанных с ухудшением состояния здоровья людей; к примеру, состояние здоровья матерей и детей порой хуже в городских трущобах и других бедных городских районах, чем в сельской местности²². Нерегулируемые рынки земли и жилья, а также неэффективное городское планирование приводят к тому, что конкретные места становятся особенно непригодными для жизни, и порождают порочный круг отчуждения и маргинализации, и наличие трущоб становится самым явным симптомом социальной изоляции в разделенных городах. В 2016 году в трущобах жил каждый четвертый горожанин, то есть более 1 миллиарда человек²³.

45. Неравенство в городской среде зачастую является более выраженным в крупных городах, чем в небольших поселках. Крупные города притягивают к себе больше высококвалифицированных работников и высокопроизводительных компаний; растущий спрос на высококвалифицированную рабочую силу, порождаемый все более высокой производительностью и другими факторами, подстегивает миграцию из сельских районов в города. Вместе с тем, несмотря на остро стоящую проблему неравенства в крупных городах, нищета зачастую более широко распространена и глубже укоренена в городах поменьше — главным образом потому, что в крупных городах лучше обстоит дело с социальными услугами и инфраструктурой.

46. И все же уровни неравенства и бедности в разных городах, даже в пределах одной страны, далеко не одинаковы. Хотя территориальная сегрегация и изоляция по признаку дохода, расовой принадлежности, статуса мигранта или по другим причинам свойственна многим городским районам, в каждом городе ситуация складывалась по-разному. В одних городах по мере их роста и развития неравенство возрастало, в других — сокращалось.

47. В современном мире с его набирающей темпы урбанизацией для сокращения неравенства и достижения всех других целей в области развития важное значение имеет грамотное управление городским хозяйством. Нынешние темпы урбанизации, особенно в бедных странах, делают задачи городского управления и надлежащего планирования все более насущными. Правительства слишком часто реагируют на проблему урбанизации уже после того, как диспропорции в этом процессе достигнут чудовищных размеров.

48. В успешных стратегических подходах к сокращению неравенства и созданию городов, открытых для всех, выделяются четыре основные цели: а) важнейшее значение имеет обеспечение земельных прав малоимущих с особым упором на удовлетворение их потребностей в земле и жилье, а также равномерный охват общественными услугами; б) для сокращения неравенства необходимо улучшать сообщение между частями города посредством создания хороших транспортных связей между жилыми и промышленными районами и развития общественного транспорта; в) крайне необходимо расширять

этого правила был Китай: в 1990 году коэффициент Джини в этой стране составлял 30,6 для сельских районов и 25,6 для городских районов (см. базу данных Всемирного банка по показателям развития, имеющуюся на веб-сайте <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>). Однако с 2013 года неравенство доходов в городских районах стало выше (см. базу данных УООН-МНИИЭР о неравенстве доходов в мире, версия 4 (WIID4), имеется по адресу: www.wider.unu.edu/database/world-income-inequality-database-wiid4).

²² См., например, Isabel Günther and Kenneth Harttgen, “Deadly cities? spatial inequalities in mortality in sub-Saharan Africa”, *Population and Development Review*, vol. 38, No. 3 (September 2012), pp. 469–486; and Mark R. Montgomery, “Urban poverty and health in developing countries”, *Population Bulletin*, vol. 64, No. 2 (June 2009).

²³ *The Sustainable Development Goals Report 2019* (United Nations publication, Sales No. E.19.I.6).

возможности устройства на достойную работу в формальном секторе; d) для устранения неравенства в городах необходимо расширять политические и административные возможности местных органов власти для оперативного решения все более сложных задач, в том числе связанных с изменением климата, что, в свою очередь, требует расширения возможностей местных органов власти в области сбора и использования данных и усиления координации между ними и национальным правительством.

49. Возможности и проблемы, порождаемые урбанизацией, касаются не только собственно городов, но и устойчивого развития на национальном и местном уровнях. Урбанизация может способствовать развитию сельских районов и сокращению разрыва между городом и деревней, но общий эффект от нее зависит от конкретных условий. Например, доход от несельскохозяйственной деятельности, полученный в городах, имеет жизненно важное значение для сельских домохозяйств и мелких фермеров. Денежные переводы, высылаемые мигрантами из городов в сельскую местность, играют существенную роль в экономике деревень и небольших поселков; отечественные городские рынки, которые отличаются большей стабильностью, чем экспортные, стимулируют мелких фермеров к наращиванию производства. В то же время, однако, рост городов часто бывает связан с захватом ценных сельскохозяйственных угодий. Ключевую роль с точки зрения извлечения максимальной пользы, которую урбанизация может принести сельской экономике, будут играть местные системы управления.

VI. Международная миграция: усиление положительного эффекта от нее и снижение неравномерно распределенных рисков

50. Международная миграция — зримое свидетельство существующего в мире неравенства, будь то в уровне заработной платы, возможностях или образе жизни. Каждый год миллионы людей пересекают границы стран и континентов для учебы, в поисках лучшей работы, ради воссоединения с семьями или в попытке спастись от конфликтов или стихийных бедствий. Общемировая численность международных мигрантов выросла примерно с 173 миллионов человек в 2000 году до 258 миллионов человек в 2017 году.

51. Впрочем, причинами миграции являются не только неравенство или слабо-развитость. На самом деле из стран со средним уровнем дохода за рубеж отправляется больше мигрантов, чем из стран с низким доходом. В целом, миграция начинается только после того, как страны встали на путь роста и развития. Процессы индустриализации и урбанизации были традиционно связаны с массовым перемещением людей — главным образом из сельских районов в города, но также и за рубеж. Повышение уровня образованности и более высокая доступность информации усиливают желание мигрировать и открывают более широкие возможности для этого, и, чем более развитой является страна, тем больше людей могут покрыть расходы, связанные с собственной миграцией.

52. Международная миграция сопряжена с рисками, но в конечном счете большинство мигрантов выигрывают от сделанного ими выбора, равно как и страны их происхождения и приема. Вместе с тем затраты и выгоды не распределяются равномерно ни между странами, ни между разными группами населения отдельной страны.

53. В странах происхождения эффект от миграции ощущается по большей части благодаря денежным переводам и прочим отправлениям, посылаемым общинами мигрантов из-за рубежа. В 2018 году объем официально зарегистрированных денежных переводов достиг 689 млрд долл.²⁴, причем более 75 процентов из них поступило в страны с низким и средним уровнем дохода. Денежные переводы помогают уменьшить масштабы и остроту нищеты в этих странах, тем самым способствуя сокращению неравенства между странами. О влиянии денежных переводов на неравенство внутри стран, впрочем, трудно сказать что-то столь же однозначное. Хотя более обеспеченные и квалифицированные мигранты высылают денежные переводы реже, чем менее квалифицированные, объем перечисляемых ими сумм больше. Домохозяйства с наименьшим достатком несут несоразмерно высокие операционные издержки, связанные с отправкой денежных переводов. Кроме того, политика принимающих стран, сдерживающая миграцию менее квалифицированных работников, не позволяет денежным переводам сыграть свою потенциально позитивную роль в сокращении неравенства.

54. В принимающих странах влияние миграции на рынок труда является центральной темой общественных дискуссий. Существуют опасения по поводу негативного воздействия иммиграции на уровень заработной платы, основанные на уверенности в том, что мигранты составляют прямую конкуренцию уроженцам страны. На самом деле трудящиеся-мигранты могут дополнять местную рабочую силу или конкурировать с ней только в определенных ее сегментах. Менее квалифицированные трудящиеся-мигранты часто устраиваются на работу — в том числе в сельском хозяйстве, горнодобывающей промышленности, строительстве, а также на работу в качестве домашней прислуги, — которую не станут выполнять местные жители. В тех случаях, когда мигранты конкурируют с менее квалифицированными представителями местного населения, иммиграция действительно может вызвать снижение и без того низкой заработной платы и усилить неравенство. В других же случаях, когда мигранты обладают навыками, которых в стране недостает, и оказывают услуги, которые не готовы оказывать местные жители, миграция может способствовать ритмичному функционированию рынка труда и даже положительно повлиять на ситуацию с занятостью.

55. В развивающихся регионах эмиграция квалифицированных работников дает повод для озабоченности. В 2010 году почти из каждой шестой страны, включая многие страны Африки и Карибского бассейна, более 20 процентов граждан с высшим образованием эмигрировали за границу²⁵. И все же, хотя эмиграция квалифицированных работников может затруднить экономический рост и стать причиной нехватки специалистов ключевых профессий, таких как учителя, врачи и медсестры, она может также иметь положительный обратный эффект. Мигранты за рубежом и те, кто возвращается, могут генерировать потоки знаний, прямых иностранных инвестиций и товаров. Например, в Индии, Китае и Республике Корея и мигранты за рубежом, и репатрианты стали движущей силой роста индустрии программного обеспечения и других высокотехнологичных отраслей обрабатывающей промышленности. В целом, то, несет ли в себе эмиграция квалифицированных работников чистые прибыли или чистые убытки, зависит от страны происхождения. Что касается влияния миграции квалифицированных кадров на неравенство между странами, то сделать общие выводы на этот счет весьма затруднительно.

²⁴ World Bank, “Migration and remittances: recent developments and outlook”, Migration and Development Brief No. 31, April 2019.

²⁵ Zovanga L. Kone and Çağlar Özden, “Brain drain, gain and circulation”, Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Working Paper No. 19, , March 2017.

56. В Повестке дня на период до 2030 года обращается внимание на ту роль, которую миграция может сыграть в сокращении неравенства. Однако положительный эффект от миграции — вещь вовсе не гарантированная. Во многом то, в какой степени развивающиеся страны — и сами мигранты — выиграют от миграции, зависит от условий, в которых происходит миграция.

57. Большинство принимающих стран в развитых регионах применяют упрощенный порядок въезда для высококвалифицированных мигрантов, при этом не создавая особых условий для законного въезда менее квалифицированных и менее образованных мигрантов. И все же открытие законных путей для миграции менее образованных работников может принести пользу и развитым, и развивающимся странам. Создание механизмов для официального признания документов об образовании, полученных за рубежом, поможет увеличить вклад мигрантов в экономику. Правительства принимающих стран могут также изучить возможность финансирования подготовки кадров в странах происхождения как способа восполнить нехватку специалистов конкретных профессий.

58. В настоящее время во многих правительствах развивающихся стран созданы управления и даже министерства по вопросам взаимодействия с диаспорой. Хотя многие из этих учреждений предоставляют услуги эмигрантам, работа большинства из них направлена на то, чтобы побудить мигрантов переводить деньги и инвестировать их в страну происхождения. В долгосрочной перспективе можно добиться лучших результатов, если будет налажено сотрудничество с представителями диаспоры в целях развития торговли и оказания помощи странам происхождения в получении доступа к глобальным сетям обмена знаниями.

59. Высокая стоимость перевода денежных средств не дает возможности малоимущим воспользоваться теми благами, которые приносит миграция. Если будет решена поставленная в целях устойчивого развития задача 10.с, касающаяся снижения к 2030 году операционных издержек для денежных переводов мигрантов до менее чем 3 процентов и ликвидации каналов перечисления средств с тарифами, превышающими 5 процентов, это будет способствовать сокращению неравенства и между странами, и внутри отдельных стран.

VII. Вынесение проблем равенства и социальной справедливости на первый план в контексте устойчивого развития

A. Анализ процесса выработки политики через призму равенства

60. Растущее неравенство сдерживает прогресс на пути к искоренению нищеты и достижению других целей и порождает социальную напряженность и политическую нестабильность. Однако, хотя рассмотренные в настоящей записке мегатенденции, включая технологический прогресс, урбанизацию и международную миграцию, и влияют на сокращение неравенства и достижение всех остальных целей в области устойчивого развития, есть масса доказательств того, что пытаться остановить эти тенденции невозможно и нежелательно. Тем не менее их будущие последствия не предопределены и могут регулироваться на национальном и глобальном уровнях с тем, чтобы сделать общества более равноправными и справедливыми. Аналогичным образом, процесс изменения климата в ближайшем будущем не удастся ни остановить, ни обратить вспять, но социальные аспекты все же могут быть сделаны частью стратегий адаптации и смягчения последствий при переходе стран к «зеленой» экономике.

61. В настоящей записке предлагается взглянуть на процесс выработки политики через призму равенства, с тем чтобы преимуществами глобальных тенденций могли воспользоваться все без исключения, а их негативные последствия не легли бы непомерно тяжелым бременем на тех, у кого нет ресурсов для их преодоления и возврата к нормальной жизни. Взгляд через призму равенства требует применения таких стратегий и нормативных положений, которые позволили бы раскрыть потенциал новых технологий в интересах сокращения масштабов нищеты и создания рабочих мест, обеспечив преодоление существующего технологического разрыва, а также реализации таких стратегий, которые имели бы целью укрепление потенциала противодействия изменению климата у людей, живущих в нищете, и других социально неблагополучных групп. Кроме того, взгляд через призму равенства подразумевает также преодоление территориальных, экономических и социальных различий в городах, что сделает урбанизацию более инклюзивной, и обеспечение того, чтобы сельские районы не оказались забытыми. А это также требует мер по усилению положительного эффекта от международной миграции.

62. Взгляд через призму равенства на выработку политики неразрывно связан с обязанностью правительств пересмотреть политику, которая усугубляет негативные последствия вышеупомянутых тенденций. Хотя технологический прогресс, быть может, и ведет к поляризации рынка труда и усилению неравенства в уровне заработной платы, в некоторых странах росту неравенства способствуют и другие факторы, такие как дерегулирование финансового рынка и рынка труда, снижение степени прогрессивности подоходного налога и ослабление социальной защиты.

63. Наконец, взгляд через призму равенства требует удвоения усилий по ликвидации, причем незамедлительной, первопричин неравенства.

В. Передовой опыт сокращения неравенства внутри стран и между ними²⁶

64. Ввиду явной неоднозначности результатов усилий по сокращению неравенства внутри стран будет необходимо переосмыслить стратегии достижения этой цели, что подразумевает оценку того, что и в каких ситуациях было эффективным, а что — нет.

65. Опыт, которым поделились правительства в добровольных национальных обзорах, представленных на политическом форуме высокого уровня по устойчивому развитию, лишний раз убеждает в том, что единого набора стратегий, применимого ко всем странам и во всех условиях, не существует. Вместо этого в настоящей записке выделены три основных слагаемых последовательной и комплексной стратегии, направленной на достижение цели сокращения неравенства: а) поощрение равного доступа к возможностям как средства ликвидации первопричин неравенства; б) макроэкономическая политика, направленная на достижение цели сокращения неравенства, что требуется для создания на

²⁶ Выводы и заключения, представленные в данном разделе, подготовлены во исполнение резолюции 72/141 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2017 года, в которой Генеральная Ассамблея рекомендовала Генеральному секретарю «включить в Доклад о мировом социальном положении, 2019 год, информацию о передовом опыте, касающемся сокращения неравенства внутри стран и между ними» (пункт 71). Как отмечалось выше в резюме записки, Доклад о мировом социальном положении был переименован в Мировой социальный доклад.

политическом уровне благоприятных условий для достижения этой цели; с) преодоление странами предрассудков и дискриминации для достижения этой цели.

66. Решающее значение для ликвидации первопричин неравенства, расширения доступа населения к возможностям и содействия более справедливому распределению средств для их реализации имеет обеспечение всеобщего доступа к высококачественному образованию. Для того чтобы люди могли раскрыть свой потенциал, необходимо также принимать меры по обеспечению полной занятости и достойной работы.

67. Хотя мир и добился успехов в увеличении охвата населения школьным образованием, особенно начальным, внутри стран и между странами сохраняется существенное неравенство в плане доступа к высококачественному образованию. Во многих из них оказание образовательных и других базовых услуг по-прежнему носит бессистемный характер и остается привилегией меньшинства. Например, образование, получаемое городскими детьми, несравнимо по качеству с образованием в сельских школах. Финансирование государственного образования, иногда сокращается по причине резкого увеличения числа частных и более дорогих учебных заведений. В итоге система образования, вместо того чтобы вести к уравниванию возможностей, способствует еще большему укоренению неравенства.

68. В целом привлечение финансовых средств для расширения качественного начального образования и введения обязательного школьного образования, как и всеобщий охват дошкольным обучением, дало успешные результаты, способствуя обеспечению равного доступа к образованию. Во многих развивающихся странах упор на финансировании высшего образования в ущерб финансированию начального и среднего стал причиной усиления экономического неравенства. Страны, добившиеся успехов с точки зрения повышения качества обучения для всех, не только расширяли доступ к образованию, но и вкладывали средства в подготовку учителей, увеличивали уровень их заработной платы и предпринимали усилия для равномерного распределения учителей по регионам. В их число входят страны из развитых регионов, такие как Австралия, Финляндия, Швеция и Япония, и страны из развивающихся регионов, такие как Бразилия, Китай и Республика Корея²⁷.

69. Улучшения в области образования будут иметь мало смысла, если человек не сможет успешно перейти от школьной скамьи к трудовой деятельности. В своем докладе за 2019 год Глобальная комиссия по вопросам будущего сферы труда отметила наличие огромной пропасти между коренными преобразованиями, происходящими в мире труда, и уровнем готовности правительств и международного сообщества к управлению ими²⁸. Одним из первых шагов к преодолению этой пропасти является увеличение инвестиций в институты рынка труда и соответствующую политику, в том числе в стратегии, облегчающие переход работника из неформального в формальный сектор, активную трудовую политику, помогающую людям решить проблемы, связанные со все более частой сменной работой, и нормативные положения, гарантирующие права трудящихся независимо от типа договора, по которому они работают. Необходимо также найти некие новые формы коллективного представительства, поскольку профсоюзы,

²⁷ См. Ruth Chung Wei, Alethea Andree and Linda Darling-Hammond, "How nations invest in teachers: high-achieving nations treat their teachers as professionals", *Educational Leadership*, vol. 66, No. 5 (January 2009), pp. 28–33; и Global Campaign for Education and Education International, *Closing the Trained Teacher Gap* (Johannesburg, South Africa, Global Campaign for Education, 2012).

²⁸ International Labour Organization, *Global Commission on the Future of Work: Work for a Brighter Future* (Geneva, International Labour Office, 2019).

организованные по традиционной схеме взаимоотношений между работодателем и работником, зачастую не позволяют выразить свое мнение тем, кто работает по нестандартным договорам или вне формального сектора.

70. Макроэкономическая и социальная политика иногда имеет противоположный эффект с точки зрения создания достойных рабочих мест — и в целом для социально-экономической интеграции. Налогово-бюджетная и кредитно-денежная политика влияет на неравенство не только потому, что она имеет прямое отношение к распределению доходов, но и в силу своей роли в мобилизации ресурсов на нужды социальной политики, включая социальную защиту. Сегодня во всем мире существует консенсус в отношении необходимости повышения согласованности политики²⁹.

71. Налогово-бюджетная политика влияет на распределение дохода и богатства за счет установления уровня и структуры социальных выплат и налогов. В некоторых случаях негативное влияние косвенных налогов — таких как налог с продаж — на доходы людей, живущих в нищете, может быть сильнее, чем позитивное влияние государственных выплат и услуг³⁰. Налогово-бюджетная политика играет важную роль в сокращении имущественного неравенства в развитых странах. Тем не менее в большинстве из них эффект от нее был недостаточно сильным для того, чтобы остановить тенденцию к росту неравенства. В странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) коэффициент Джини (показатель располагаемого дохода) увеличился в среднем с 28 в 1995 году до 30 в 2007 году³¹.

72. Очевидные факты говорят в пользу того, что для сокращения неравенства необходим всеобщий доступ к системам социальной защиты. Системы социальной защиты, которые предоставляют людям как минимум пособия по безработице и нетрудоспособности, пособия на детей, пенсии по старости и доступ к медицинскому обслуживанию, служат, по существу, источником базового дохода на всех этапах жизненного цикла и сводят к минимуму риск оказаться за гранью бедности. Хотя многие схемы социальной защиты носят накопительный характер, система социальной защиты должна гарантировать применение минимального набора всеобщих схем, финансируемых за счет налогов. Наличие таких схем — залог того, что системы социальной защиты смогут удовлетворить потребности самых разных групп населения. Важно также обеспечить, чтобы получаемых людьми выплат было достаточно для существования гарантированного базового дохода.

73. Несмотря на важность социальной защиты, в 2017 году ею было полностью охвачено только 29 процентов населения мира³². Если в Европе как минимум одной программой социальной защиты было охвачено почти 90 процентов населения, то в Латинской Америке и Карибском бассейне эта цифра составляла

²⁹ Задача 17.13 в рамках целей в области устойчивого развития состоит в повышении глобальной макроэкономической стабильности, в том числе посредством координации политики и обеспечения последовательности политики, а задача 17.14 состоит в том, чтобы сделать более последовательной политику по обеспечению устойчивого развития.

³⁰ Nora Lustig. "Fiscal policy, income redistribution and poverty reduction in low and middle income countries". Commitment to Equity (CEQ) Working Paper, No. 54 (New Orleans, Louisiana, Tulane University Department of Economics, 2017).

³¹ Orsetta Causa and Mikkel Hermansen, "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, No. 1453 (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 12 June 2018).

³² ILO, *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals* (Geneva, International Labour Office, 2017).

порядка 60 процентов, а в странах Африки к югу от Сахары — менее 15 процентов.

74. В последние десятилетия на место универсальных схем социальной защиты часто приходят целевые выплаты. Адресная работа с конкретными группами была предложена в качестве средства для решения социальных задач при меньших затратах. Вместе с тем у адресного подхода могут быть свои собственные проблемы. В самом деле, есть много документальных свидетельств, говорящих о больших административных ресурсах, необходимых для проверки материального положения, высоких операционных издержках и риске проведения политического курса в интересах элит или богатейших регионов. На практике системы социальной защиты редко основываются на универсальных либо сугубо адресных подходах. Адресные или специальные меры могут потребоваться для того, чтобы помочь некоторым социально неблагополучным группам, включая инвалидов, представителей этнических меньшинств и детей, преодолеть трудности, с которыми те сталкиваются.

75. Эта политика принесет мало пользы с точки зрения уменьшения неравенства, если общества будут и в дальнейшем практиковать дискриминацию по таким признакам, как этническая принадлежность, раса и пол, ни один из которых не должен определять права индивида на достижение своих целей или обеспечение собственного благополучия. Хотя в ликвидации узаконенной дискриминации и достигнут определенный прогресс, предрассудки, стереотипы и проявления дискриминации в межличностных отношениях сохраняются до сих пор.

76. Искоренение предрассудков и дискриминации — это длительный процесс, который требует реформирования институтов и воздействия на поведение людей. Он предполагает внесение изменений в конституцию и пересмотр дискриминационных законов и политики, наряду с принятием законов, необходимых для предупреждения дискриминации и улучшения благосостояния маргинализированных групп. В краткосрочном плане для борьбы с дискриминационными установками потребуются кампании по гражданскому воспитанию и разъяснительной работе с общественностью. Полезным может оказаться и создание благоприятных условий для развития низовых общественных движений и местных объединений, поскольку эти движения и объединения традиционно давали право голоса маргинализированным группам.

77. Правительства также прибегают к особым мерам, особенно к позитивным действиям, для смягчения последствий дискриминации за счет улучшения представленности обездоленных групп в системах образования, на рынке труда и в сфере принятия решений. Эффективные кампании позитивных действий проводятся как в развитых, так и развивающихся странах.

78. Заручиться поддержкой в реализации многих политических мер борьбы с неравенством может быть непросто. Эти меры планируются и осуществляются таким образом, что обычно ставят под удар интересы конкретных лиц или групп. Суть усилий по сокращению неравенства такова, что они влияют на соотношение сил в обществе.

79. В целом политические принципы, основанные на идее универсальности, пользуются более широкой поддержкой, чем схемы, нацеленные почти исключительно на устранение симптомов нищеты или защиту прав неблагополучных групп. В настоящей записке утверждается, что, хотя для сокращения неравенства могут потребоваться меры, рассчитанные на конкретные группы населения, в целях удовлетворения их особых потребностей, для искоренения первопричин неравенства и обеспечения того, чтобы стратегические меры пользовались

постоянной поддержкой населения, необходимо применение универсальных политических принципов.

80. Роль правительств и других национальных заинтересованных сторон по-прежнему важна, но высокий уровень неравенства внутри стран и между странами представляет собой глобальную проблему, равно как и другие рассмотренные в этой записке тенденции. Действия одной страны в связи с изменением климата или международной миграцией имеют определенные издержки и выгоды для других стран. В этой связи, например, имеется масса документальных свидетельств дисбаланса между странами, являющимися крупнейшими производителями парниковых газов, и странами, которые в наибольшей степени страдают от последствий изменения климата. Ни одна из этих проблем не может быть решена в одностороннем порядке. Необходимы также согласованные действия для решения других проблем, которые влияют на неравенство внутри стран и между ними, — проблем, которые возникают, например, в результате уклонения от уплаты налогов, трансграничных финансовых потоков, международной торговли и защиты прав интеллектуальной собственности.

81. Растет осознание важности сокращения неравенства для ускорения не только социального, но и экономического развития и для защиты окружающей среды. Однако это понимание пока еще не переведено в плоскость необходимых нормативных реформ. Вместо этого чрезмерная вера в способность рынков действовать в качестве механизма достижения социальной справедливости и растущее неравенство ставят под угрозу выполнение общественного договора во многих странах. Воплощение в жизнь идей, заложенных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, требует не только безотлагательного ускорения работы, но и пересмотра политических приоритетов, которые ведут к укоренению неравенства и незащищенности — как социальной, так и экономической.
