

**Совет по правам человека**

Двадцать девятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие****Доклад Специального докладчика по вопросу  
о крайней нищете и правах человека Филипа  
Олстона\****Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека сосредоточивает внимание на связи между крайней нищетой и крайним неравенством и утверждает, что система прав человека имеет решающее значение для преодоления крайнего неравенства.

В своем докладе Специальный докладчик приводит обзор ширящегося экономического и социального неравенства во всем мире; показывает, как такое неравенство подавляет равные возможности, приводит к законам, нормативным правовым актам и институтам, которые благоволят могущественным группам, и увековечивает дискриминацию в отношении некоторых групп, таких как женщины; и более подробно рассматривает негативные последствия экономического неравенства для осуществления ряда гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.

Специальный докладчик также анализирует реагирование международного сообщества, включая Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк и Международный валютный фонд, на проблему крайнего неравенства, констатируя, что тема прав человека отсутствует в дебатах по вопросу о неравенстве и что мало что делается для принятия последующих мер по результатам исследований, проводимых правозащитной системой Организации Объединенных Наций, или в связи с ее рекомендациями.

\* Представлен с опозданием.

GE.15-08266 (R) 190615 230615



\* 1 5 0 8 2 6 6 \*

Пробьса отправить на вторичную переработку 

В заключение Специальный докладчик предлагает программу действий на будущее для борьбы с неравенством, включающую в себя следующее: взятие на себя обязательств по сокращению крайнего неравенства; уделение экономическим, социальным и культурным правам такого же важного внимания, какое уделяется гражданским и политическим правам; признание права на социальную защиту; проведение налогово-бюджетной политики, конкретно направленной на сокращение неравенства; укрепление и наполнение содержанием права на равенство; и постановку вопросов перераспределения ресурсов в центр дебатов по правам человека.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–4	4
II. Определение и измерение неравенства .....	5–32	5
A. Определение и последние показатели .....	5–11	5
B. Экономическое неравенство и равные возможности .....	12–16	7
C. Неравенство и политическая власть .....	17–23	9
D. Дискриминация и неравенство .....	24–25	13
E. Негативное воздействие экономического неравенства на осуществление прав человека .....	26–32	14
III. Реагирование международного сообщества на проблему неравенства ...	33–39	16
IV. Органы Организации Объединенных Наций по правам человека и неравенство .....	40–46	18
V. Повестка дня на будущее для решения проблемы неравенства .....	47–56	20
A. Признание крайнего неравенства неприемлемым явлением .....	48	21
B. Взятие на себя обязательств по сокращению крайнего неравенства .....	49	21
C. Уделение экономическим, социальным и культурным правам самого важного внимания .....	50	21
D. Обеспечение минимальных норм социальной защиты .....	51	21
E. Проведение налогово-бюджетной политики, направленной на сокращение неравенства .....	52–53	22
F. Укрепление нормы равенства .....	54–55	23
G. Возвращение вопросов о ресурсах и перераспределении в проблематику прав и обязанностей человека .....	56	24

## I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 26/3 Совета по правам человека и является первым докладом, который Филип Олстон представляет Совету по правам человека в качестве Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека.

2. Вопросы бедности и богатства часто рассматриваются таким образом, как если бы они имели очень мало общего друг с другом. В настоящем докладе Специальный докладчик утверждает, что крайняя нищета непосредственно связана с крайним неравенством, особенно, но не только, в том, что касается распределения богатства и доходов внутри стран. Он также утверждает, что международное право прав человека изобилует сведениями о существующем неравенстве и о том, как его можно уменьшить в целях ликвидации крайней нищеты. Однако по сей день в дебатах вокруг вопроса о неравенстве, которые приобрели новый динамизм в свете публикации книги Томá Пикетти "Капитал в XXI веке", очень мало внимания обращается на важность прав человека. Большая часть проводимых дискуссий в гораздо большей мере посвящена бедственному положению среднего класса, чем индивидов, живущих в условиях крайней нищеты.

3. Международное правозащитное сообщество отвечает на отсутствие внимания со стороны экономистов в основном игнорированием последствий крайнего неравенства в подавляющей части своей информационно-пропагандистской деятельности и аналитической работы. Однако, поступая таким образом, оно действует на свой страх и риск, так как система защиты прав человека, которая не решает проблему крайнего неравенства как одну из движущих сил крайней нищеты и одну из причин, по которым больше одной четверти человечества не может надлежащим образом пользоваться правами человека, обречена на провал.

4. Поэтому в настоящем докладе не рассматривается вопрос о том, каким образом можно решить проблему крайней нищеты. В наши дни по этому вопросу появляется немало превосходных аналитических отчетов<sup>1</sup>. Специальный докладчик не пытается также заниматься в настоящем докладе обзором всего комплекса рекомендаций, вытекающих из этих исследований. Его цель заключается скорее в том, чтобы ответить на два общих вопроса. Во-первых, что было сделано в рамках международного правозащитного режима для рассмотрения вопроса о связи между крайней нищетой и крайним неравенством? Во-вторых, что можно было бы сделать для улучшения фактического положения в этой области?

---

<sup>1</sup> Anthony B. Atkinson, *Inequality, What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015); François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015); Joseph Stiglitz, *The Great Divide* (New York, W.W. Norton and Company, Inc., 2015).

## II. Определение и измерение неравенства

### A. Определение и последние показатели

5. На экономическое неравенство можно сослаться в связи с целым рядом различий, касающихся распределения доходов (от труда или капитала) или богатства (например, финансовые активы или земля) между индивидами в данном обществе. Экономическое неравенство часто выражается с помощью коэффициента Джини, который изменяется от нуля (соответствующего полному равенству) до единицы (соответствующей полному неравенству: например, когда один человек владеет всем богатством в данном обществе). Однако существует множество других способов измерения и отражения экономического неравенства<sup>2</sup>. Масштаб проблемы экономического неравенства зависит от того, что именно измеряется и каким образом. Показатель, измеряющий неравенство только трудовых доходов, может быть неэффективным, если индивиды из верхней квинтили или децили получают свои доходы от богатства, а не труда. Измерение имущественного неравенства путем изучения данных о внутреннем налогообложении может привести к различным результатам по сравнению с измерением распределения богатства путем учета лишь обследований домашних хозяйств.

6. При анализе неравенства могут приниматься во внимание, помимо доходов и богатства, многие другие аспекты благосостояния<sup>3</sup>. Экономическое неравенство может отличаться от того, что можно назвать "социальным неравенством". Социальное неравенство может относиться к распределению, например, политической власти, услуг здравоохранения, образования или жилья среди индивидов в данном обществе. Теоретически в обществе может сложиться равенство в здравоохранении, например в том случае, если каждый индивид будет иметь доступ к одинаковым по качеству и количеству медицинским услугам. Социальное неравенство и экономическое неравенство могут – и это часто происходит – взаимодействовать друг с другом и усиливать друг друга, например в случаях, когда индивиды с более высокими доходами или члены их семей обладают большей политической властью или имеют доступ к лучшему образованию, чем индивиды с более низкими доходами.

7. Экономическое неравенство и социальное неравенство часто относят к категории "вертикального" неравенства<sup>4</sup>, которое связано с распределением доходов, медицинских услуг или власти. "Вертикальное неравенство" отличают от "горизонтального неравенства", относящегося к групповым различиям (оно показывает, между "кем" имеются соответствующие различия). Горизонтальное неравенство может, например, означать неравенство между мужчинами и женщинами, группами большинства и группами меньшинства, расами, группами людей с различной сексуальной ориентацией или между поколениями. Часто горизонтальное неравенство и вертикальное неравенство частично совпадают, например в случаях, когда женщины чрезмерно представлены в малообеспе-

<sup>2</sup> См. *Social Panorama of Latin America* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.G.6), pp. 97–100.

<sup>3</sup> См. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (Stiglitz-Sen-Fitoussi Commission) (2009), pp. 14–15.

<sup>4</sup> Более подробное объяснение различий между вертикальным неравенством и горизонтальным неравенством см. в United Nations Development Programme, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries* (New York, 2013), chap. 1.

ченных сегментах общества или когда какое-либо расовое меньшинство недостаточно представлено в политических органах.

8. Нынешние показатели неравенства доходов весьма впечатляют. По данным одного исследования, проведенного в 2008 году Международной организацией труда (МОТ), за последние два десятилетия разрыв в уровнях доходов между 10% верхних и нижних групп населения по показателям получаемых ими доходов увеличился в 70% стран, по которым имеются соответствующие данные<sup>5</sup>. Согласно одному из последних исследований, проведенных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), разрыв между богатыми и бедными в странах ОЭСР находится на самом высоком за 30 лет уровне<sup>6</sup>. В 2007 году среднестатистический управляющий в 15 крупнейших фирмах Соединенных Штатов Америки зарабатывал больше 500 окладов среднестатистического работника по найму по сравнению с более 300 окладами в 2003 году, и аналогичные сценарии можно наблюдать во многих других странах<sup>7</sup>.

9. Одним из показателей, позволяющих получить детальное представление о неравенстве доходов, по крайней мере в большинстве стран Севера, является База данных о наиболее высоких мировых доходах (<http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu>). В 2012 году в Соединенных Штатах лица, входящие в 1% самых оплачиваемых работников, получали почти 20% национального дохода. Лица, входящие в 10% самых оплачиваемых работников, получили почти половину национального дохода. Эти цифры резко контрастируют с показателями, которые наблюдались в Соединенных Штатах в предыдущие десятилетия, или с цифрами, отмечаемыми в других развитых странах. В 1973 году лица, входящие в 1% наиболее оплачиваемых работников в Соединенных Штатах, заработали около 8% национального дохода, а лица, входящие в 10% наиболее оплачиваемых работников, – около 32%. В 2012 году в Швеции лица, входящие в 1% наиболее оплачиваемых работников, заработали около 7% национального дохода по сравнению с примерно с 4% в 1981 году, а лица, входящие в 10% наиболее оплачиваемых работников, – около 28% национального дохода по сравнению с приблизительно 22% в 1984 году. Неравенство доходов в Соединенных Штатах в 2012 году сопоставимо с неравенством доходов, существовавшим в 2010 году в Колумбии, где лица, входящие в 1% наиболее оплачиваемых работников, заработали около 20% национального дохода.

10. В своей книге "Капитал в XXI веке" г-н Пикетти свидетельствует, что в 1970 году наиболее богатые 10% населения Европы владели около 60% всего богатства, в то время как в Соединенных Штатах этот показатель составлял около 65%. Сегодня и в Европе, и в Соединенных Штатах эта доля увеличилась на пять процентных пунктов. В январе 2015 года организация "Оксфам интернэшнл" представила цифры, показывающие, что доля глобального богатства лиц, входящих в 1% наиболее богатых жителей планеты, возросла с 44% в 2009 году до 48% в 2014 году и что, по прогнозам, она превысит 50% к

<sup>5</sup> См. ILO, *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, p. ix.

<sup>6</sup> Сегодня самые богатые 10% населения в странах ОЭСР зарабатывают доход, в 9,5 раза превышающий доход беднейших 10% населения; в 1980-х годах это соотношение составляло 7:1, и с тех пор оно постоянно растет (см. Federico Cingano, "Trends in income inequality and its impact on economic growth", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163 (2014), para. 1).

<sup>7</sup> См. ILO, *World of Work*, p. xi.

2016 году. Лишь 5,5% оставшегося богатства приходится на индивидов, находящихся за пределами верхней квинтили<sup>8</sup>.

11. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) разработала ряд показателей для измерения социального неравенства и горизонтального неравенства. Рассчитанный для 145 стран индекс развития человеческого потенциала, скорректированный с учетом неравенства, показывает, как достижения в области здравоохранения, образования и доходов распределяются среди населения. ПРООН также публикует коэффициент человеческого неравенства, получаемый путем расчета усредненного неравенства с учетом вышеупомянутых трех аспектов. Кроме того, ПРООН измеряет гендерное неравенство в своем индексе гендерного неравенства. При рассмотрении этих различных индексов, которые не всегда столь же интуитивны, как индексы неравенства доходов, описанные выше, становится ясно, что многие страны даже не приблизились к уровням равенства, с точки зрения здравоохранения, образования и гендерной перспективы, которые существуют в более или менее эгалитарных странах. Если в 2013 году в Норвегии индекс развития человеческого потенциала, скорректированный с учетом неравенства, составлял 0,891, свидетельствуя о высоком уровне равенства по сравнению с другими странами, соответствующий показатель был гораздо ниже в таких странах, как Соединенные Штаты (0,755), Российская Федерация (0,685), Чили (0,661), Индия (0,418) и Центральноафриканская Республика (0,203). Индекс развития с учетом гендерных аспектов (соотношение числа женщин и мужчин в индексе человеческого развития) варьируется от весьма высоких уровней равенства между мужчинами и женщинами в Норвегии (0,997) до очень высокого уровня гендерного неравенства в Афганистане (0,602).

## **В. Экономическое неравенство и равные возможности**

12. Полное экономическое равенство недостижимо и, вполне возможно, нежелательно, а потому нет оснований для того, чтобы возражать против определенной степени экономического неравенства, если оно отражает различия в усилиях и таланте и играет важную роль в достижении большего благосостояния для общества в целом. Однако, как представляется, существует консенсус в отношении того, что каждый человек имеет право на, по меньшей мере, равные возможности<sup>9</sup>. Этот принцип красноречиво пояснили два президента Соединенных Штатов Америки. Барак Обама описал его как "идею о том, что успех зависит не от рождения с богатством и привилегиями, а от усилий и заслуг"<sup>10</sup>. А в 1860 году Авраам Линкольн сказал следующее: "Свободное общество устроено так, что когда рождаешься бедным, как большинство из нас в этом стремительном потоке жизни, то знаешь, что положение можно улучшить, знаешь, что не бывает условий труда, окончательно установленных на всю

<sup>8</sup> См. "Wealth: having it all and wanting more", Oxfam Issue Briefing (January 2015), p. 2.

<sup>9</sup> "Хотя принцип формального равенства лежит в основе социально-экономической жизни большинства современных обществ, между ними существуют серьезные различия в том, в какой степени они допускают неравенство в рыночных отношениях. В то же время, несмотря на различия в масштабах фактического неравенства между странами, тенденция дальнейшего углубления неравенства вызвала во многих странах усиление озабоченности по поводу возможных социально-экономических последствий" (см. *Доклад о торговле и развитии, 2012 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.12.II.D.6), стр. 40).

<sup>10</sup> Barack Obama, "Remarks by the President on economic mobility", Washington, D.C., 4 December 2013.

жизнь"<sup>11</sup>. Фридрих Хайек, известный своим неприязненным отношением к вмешательству государства в экономику в целях достижения большего равенства, одобрительно отозвался о востребованности "на пике классического либерального движения... принципа, согласно которому должны быть сняты все искусственные препятствия для приобретения веса в обществе и отменены любые привилегии отдельных лиц и государство должно использовать одинаковые для всех механизмы, способствующие улучшению социального положения"<sup>12</sup>.

13. Во многих обществах проблема заключается в том, что малоимущие вливаются в "стремительный поток жизни", находясь в невыгодном положении, и встретят на своем пути гораздо больше препятствий, чем другие<sup>13</sup>. Ситуация высокого по уровню неравенства, существующая сегодня во многих странах, бесспорно, не соответствует идее "справедливого равенства возможностей", предложенной в книге "Теория справедливости" Джоном Ролзом, который писал следующее: "В частности, если исходить из того, что происходит распределение природных активов, то те, кто находятся на одинаковом уровне таланта и способностей и одинаково готовы использовать их, должны иметь одинаковые шансы на успех независимо от их первоначального места в социальной системе, т.е. независимо от класса доходополучателей, к которому они относились при рождении"<sup>14</sup>.

14. С точки зрения равенства возможностей проблематично, если крайнее экономическое неравенство начинается при рождении. Г-н Пикетти продемонстрировал, что в случае тех, кто родились во Франции в период между 1910 и 1960 годами, "верхняя центиль в иерархии доходов состояла в основном из лиц, для которых первичным источником дохода была работа". Однако в случае тех, кто родился во Франции в 1970-х годах и даже позднее, все обстоит иначе. Как пишет г-н Пикетти, "сегодня в верхнюю центиль социальной иерархии во Франции входят лица, которые скорее всего получают доход примерно поровну как от унаследованного богатства, так и от собственного труда". Еще более проблематичным является вывод г-на Пикетти о том, что почти одна шестая часть тех, кто родились во Франции сегодня, "получат наследство, превосходящее по размеру доходы, которые нижняя половина населения заработает своим трудом в течение всей жизни. (И эта группа в значительной степени совпадает с половиной населения, которая не унаследует практически ничего.)"<sup>15</sup>.

15. В принципе, экономическое неравенство, начинающееся при рождении, может быть исправлено в течение последующей жизни. Исследования, однако, показывают, что если начинать жизнь в неблагоприятных экономических условиях, то, по всей вероятности, и закончить ее придется также в неблагоприят-

<sup>11</sup> "Speech at New Haven, Connecticut", in Roy Basler, ed., *The Collected Works of Abraham Lincoln*, vol. 4 (New Brunswick, New Jersey, Rutgers University Press, 1953).

<sup>12</sup> См. F.A. Hayek, *Collected Works of F.A. Hayek: Constitution of Liberty* (Taylor and Francis, 2013), p. 155.

<sup>13</sup> "В частности, неравенство доходов представляет собой одно из наиболее очевидных проявлений более масштабной и сложной проблемы – проблемы, порождающей неравенство возможностей. Это универсальный вызов, и, чтобы его преодолеть, необходимо действовать всем миром" (см. обобщающий доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты" (A/69/700, пункт 68)).

<sup>14</sup> См. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971), p. 63.

<sup>15</sup> См. Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press), pp. 408–409, 421.



ных экономических условиях<sup>16</sup>. Одно исследование, проведенное на основе данных, полученных по одной выборке стран ОЭСР, показало, что межпоколенческая мобильность разительно отличается между странами:

В таких странах, как Финляндия, Норвегия и Дания, связь между экономическим статусом родителей и доходами их взрослых детей является наислабейшей: в зрелом возрасте сыну передается менее одной пятой части любого экономического преимущества или недостатка, который отец мог иметь в прошлом. В Италии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах детям передается примерно 50% такого преимущества или недостатка<sup>17</sup>.

Последствия этого явления для страны с относительно низким уровнем межпоколенческой мобильности, например Соединенных Штатов, были наглядно пояснены в 2012 году одним ведущим экономистом: "У ребенка, родившегося в семье, находящейся в нижних 10% распределения доходов, примерно такие же шансы попасть в верхние 10% во взрослом возрасте, как и у мужчины ростом 167,5 см – иметь сына, рост которого превысит 185,5 см. Это случается, но редко"<sup>18</sup>.

16. Различия в межпоколенческой экономической мобильности между странами не являются случайными. Исследования показывают четкую негативную взаимозависимость между экономическим неравенством в стране и межпоколенческой мобильностью<sup>19</sup>. Алан Крюгер назвал это явление "кривой Великого Гэтсби". Как пишет Джозеф Стиглиц, идеал равных возможностей все больше становится во многих странах мифом, и сокращение возможностей неразрывно связано с ростом неравенства<sup>20</sup>.

### С. Неравенство и политическая власть

17. Во всех современных демократических государствах законы, нормативные правовые акты и институты, с одной стороны, и распределение экономических и других форм власти, с другой стороны, взаимно влияют друг на друга. Экономическое неравенство является результатом воздействия не только рыночных, но в равной мере и политических сил, влияющих на законы, нормативные правовые акты и институты<sup>21</sup>. Поэтому для полного понимания проблемы экономического неравенства требуется рассмотреть вопрос об осуществлении политической власти.

18. Демократия вместе с гражданскими и политическими правами тесно связана со справедливым распределением экономических и других факторов, име-

<sup>16</sup> "Разрыв между формальным и реальным равенством возможностей имеет глубокие экономические корни и далеко идущие экономические последствия. Если неравенство начинается с колыбели, его непросто побороть за счет социальной мобильности" (см. *Доклад о торговле и развитии, 2012 год*, стр. 50).

<sup>17</sup> См. Miles Corak, "Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility", Discussion Paper No. 7520 (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2013), p. 4.

<sup>18</sup> См. Alan B. Krueger, "The rise and consequences of inequality in the United States", remarks as prepared for delivery, presented on 12 January 2012, p. 3.

<sup>19</sup> См. Cingano, "Trends" (примечание 6, выше), para. 15.

<sup>20</sup> См. Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York, W.W. Norton and Company, 2012), p. 18.

<sup>21</sup> См. Task Force on Inequality and American Democracy of the American Political Science Association, "American democracy in an age of rising inequality" (2004), p. 4.

ющих решающее значение для благосостояния. Как заметил небезызвестный Амартия Сен, демократия и поощрение соответствующих гражданских и политических прав, таких как свобода печати и право голоса, связаны с невозникновением голода как массового бедствия. Он предположил, что "успех Индии в деле искоренения голода не сопровождается сопоставимым успехом в области... ослабления неравенства в отношениях между полами". Согласно г-ну Сену, депривации, такие как гендерное неравенство, "требуют более глубокого анализа, а также более широкого и более эффективного использования средств массовой информации и участия в политической жизни, – словом, более широкой практики демократии"<sup>22</sup>. Демократическое правление и право участвовать в политическом процессе не гарантируют равных возможностей и более или менее одинаковых перспектив. Как утверждают другие авторы, взаимозависящие правозащитные обязательства, необходимые для "создания демократии и обеспечения ее должного функционирования", включают в себя больше, чем просто обеспечение права голоса: государству "может понадобиться принятие позитивных мер для защиты отдельных лиц от вмешательства других лиц в осуществление ими своего права"<sup>23</sup>.

19. Как в развивающихся, так и в развитых странах остро стоит проблема присвоения политического процесса могущественными группами и исключения из него остальных групп, что приводит к законам, нормативным правовым актам и институтам, которые благоволят могущественным группам. Экономическое неравенство часто сопровождается политическим неравенством, а это означает, что не все граждане могут в равной степени осуществлять свои демократические права<sup>24</sup>. Согласно "Оксфам", многие люди в мире считают, что законы и нормативные правовые акты задуманы так, чтобы приносить пользу богатым<sup>25</sup>. По словам г-на Стиглица, в контексте Соединенных Штатов правительство играет двоякую роль в существующем экономическом неравенстве: "Отчасти его действия привели к неравенству в распределении доходов до удержания налогов, и оно играет недостаточную роль в "исправлении" этого неравенства посредством прогрессивного налогообложения и бюджетной политики"<sup>26</sup>.

20. Неравенство, завладение политическим процессом и осуществление гражданских и политических прав тесно взаимосвязаны. Согласно Всемирному банку, "неравное распределение контроля... и политического влияния увековечивает"

<sup>22</sup> Amartya Sen, "Freedoms and needs", *The New Republic*, 10/17 January 1994.

<sup>23</sup> См., например, Sandra Freedman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties*, (Oxford University Press, 2008), p. 38–39.

<sup>24</sup> "Лишь немногие из американцев в полной мере осуществляют свои права как граждане, и они, как правило, принадлежат к более благополучным слоям общества. Те, кто получают более высокие доходы, большее профессиональное признание и формальное образование самого высокого уровня, смогут, скорее всего, участвовать в политической жизни и довести свои чаяния и ценности до сведения официальных властей" (см. Task Force on Inequality and American Democracy, "American democracy", p. 5).

<sup>25</sup> "Как показало проведенное в шести странах (Бразилия, Индия, Испания, Соединенное Королевство, США и Южная Африка) исследование, большинство людей считают, что законы подогнаны под интересы богатых, – с этим утверждением согласны 8 из 10 испанцев. Еще один недавно проведенный в США организацией "Оксфам" опрос лиц с низким уровнем заработной платы показал, что 65% считают, что Конгресс принимает законы, из которых извлекают пользу в основном богатые" (см. Oxfam, "Working for the few: political capture and economic inequality", briefing paper, 20 January 2014, p. 3).

<sup>26</sup> Stiglitz, *The Price of Inequality*.

чивает те институты, которые защищают интересы сильнейших, иногда в ущерб личным и имущественным правам остальных"<sup>27</sup>. Описывая ситуацию в Соединенных Штатах, где неравенство доходов достигло своего исторического максимума<sup>28</sup>, г-н Стиглиц утверждает, что право на участие в демократическом процессе остается фактически нереализованным для многих малоимущих американцев: "Хотя время открытого исключения из процесса голосования осталось для нас в Соединенных Штатах в основном позади, сохраняется устойчивый поток инициатив, направленных на ограничение участия и неизменно ориентированных на малоимущих и на не имеющих больших связей... В результате один из четырех американцев, обладающих правом голоса, а это 51 млн. или более человек, не занесен в список избирателей"<sup>29</sup>. Пол Кругман пишет, что "предельная концентрация доходов несовместима с реальной демократией"<sup>30</sup>.

21. Экономическое неравенство, по всей видимости, способствует присвоению политического процесса и неравному осуществлению гражданских и политических прав. Высокие уровни экономического неравенства "могут способствовать созданию институтов, сохраняющих политические, экономические и социальные привилегии элиты и удерживающих бедных в ловушке нищеты, из которой трудно выбраться"<sup>31</sup>. Этот порочный круг может быть разорван, когда происходит более равномерное осуществление гражданских и политических прав, как показывает опыт Чили. При диктатуре Аугусто Пиночета в 1970–1980-х годах неравенство доходов усугубилось, а затем, после восстановления демократии, уменьшилось (хотя его уровень по-прежнему выше, чем в 1960-х годах или в начале 1970-х годов)<sup>32</sup>. В качестве другого примера можно привести Руанду, где гендерное равенство закреплено в Конституции, а система квот способствовала тому, что более половины членов парламента составляют женщины, в результате чего Руанда стала единственной в мире страной, в парламенте которой насчитывается больше женщин, чем мужчин<sup>33</sup>. После введения системы квот парламент Руанды принял для обеспечения большего гендерного равенства специальное законодательство, "включая несколько законов, направленных на предупреждение и пресечение насилия в отношении женщин, законы, предусматривающие более широкие права собственности женщин, и основные законы, касающиеся женщин на рынке труда"<sup>34</sup>.

<sup>27</sup> См. Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2006: Справедливость и развитие*, 2005, стр. 20.

<sup>28</sup> "Действительно, доля верхней децили в 2012 году равняется 50,6%, превышая соответствующий показатель за любой другой год начиная с 1917-го – даже за 1928 год, ставший пиковым для пузыря на фондовом рынке в "ревушие" 1920-е" (см. Emmanuel Saez, "Striking it richer: the evolution of top incomes in the United States" (University of California Berkeley, 2015), p. 3. Имеется по адресу <http://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2013.pdf>).

<sup>29</sup> Stiglitz, *The Price of Inequality*.

<sup>30</sup> Paul Krugman, "Oligarchy, American style", *New York Times*, 3 November 2011.

<sup>31</sup> См. *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (United Nations publication, Sales No. E.10.III.Y.1), p. 6.

<sup>32</sup> Dante Contreras and Ricardo Ffrench-Davis, "Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973–2010", in Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (Oxford University Press, 2014).

<sup>33</sup> UNDP, "Promote gender equality and empower women: where we are". Имеется по адресу [www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/mdgoverview/overview/mdg3/](http://www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/mdgoverview/overview/mdg3/).

<sup>34</sup> Elizabeth Bennett, "Rwanda strides towards gender equality in government", *Kennedy School Review* (August 2014).

22. Защита основных трудовых прав, таких как права на свободу ассоциации и на заключение коллективных договоров, также весьма важна для более равномерного распределения власти и уменьшения экономического неравенства. Хотя причинно-следственную связь между осуществлением этих основных трудовых прав и экономическим неравенством определить очень трудно, различные исследования указывают на связь между отсутствием защиты основных трудовых прав и снижением процента охвата профсоюзным членством и между уменьшением численности членов профсоюза и растущим неравенством в заработной плате. Авторы одного из недавно проведенных исследований отмечают: "В начале 1980-х годов неолиберальная мировоззренческая парадигма создала крайне негативную среду для профсоюзов в условиях отказа от политики полной занятости. С тех пор трудовое законодательство в мире гораздо менее ориентировано на профсоюзы и стало труднее создавать профсоюзы на новых предприятиях"<sup>35</sup>.

23. Связь между уменьшением процента охвата профсоюзами и неравенством в заработной плате описана в многочисленных публикациях. Авторы одного проведенного Всемирным банком исследования по вопросу об экономическом эффекте от принятия или обеспечения соблюдения двух вышеупомянутых основных трудовых прав сообщили, что они располагают "весьма надежными" данными, подтверждающими, что профессиональные союзы способствуют сокращению неравенства в заработной плате. В частности, они обнаружили, что различия в заработной плате квалифицированных и неквалифицированных рабочих сокращаются при наличии профсоюза<sup>36</sup>. Этот вывод согласуется с другим, относящимся к Соединенным Штатам, исследованием, авторы которого заключили следующее:

Что касается индивидуального профсоюзного членства, то на уменьшение процента охвата профсоюзами приходится пятая часть роста неравенства доходов работников. Вследствие сложения нормативного эффекта и эффекта угроз со стороны профсоюзов в отношении оплаты труда работников, не состоящих в профсоюзе, воздействие, оказываемое уменьшением охвата профсоюзами на неравенство в оплате труда, возрастает с одной пятой до одной третьей. В результате этой меры спад рабочего движения в США и относительное повышение зарплаты выпускникам высших учебных заведений в равной степени способствовали различиям в оплате труда работников<sup>37</sup>.

В проведенном в 2013 году исследовании, касающемся Турции, показано, что спад профсоюзного движения в этой стране привел в период 1980–2008 годов к повышению неравенства в заработной плате<sup>38</sup>. Следует также отметить доказанность того, что не только уменьшение охвата профсоюзным членством ока-

<sup>35</sup> См. Ünal Töngür and Adem Yavuz Elveren, "Deunionization and pay inequality in OECD countries: a panel Granger causality approach", *Economic Modelling*, vol. 38 (2014), p. 418.

<sup>36</sup> См. World Bank, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* (Washington, D.C., 2002), p. 7.

<sup>37</sup> См. Bruce Western and Jake Rosenfeld, "Unions, norms, and the rise in American wage inequality", *American Sociological Review*, vol. 76, No. 4 (August 2011), pp. 532–533.

<sup>38</sup> Adam Y. Elveren, "A brief note on deunionization and pay inequality in Turkey", The University of Texas Inequality Project, UTIP Working Paper No. 63 (2013). Имеется по адресу [http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip\\_63.pdf](http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_63.pdf).

зывает влияние на неравенство в заработной плате, но и неравенство в заработной плате также влияет на профсоюзное движение<sup>39</sup>.

## D. Дискриминация и неравенство

24. Вертикальное неравенство и горизонтальное неравенство, включая экономическое неравенство, часто тесно связаны с дискриминацией. Во многих странах наиболее обездоленные слои населения совпадают с социальными и этническими группами, подвергающимися дискриминации. Поэтому вполне возможно, что уровень экономического неравенства во многих странах был бы сегодня ниже в случае отсутствия дискриминации<sup>40</sup>. Поэтому при рассмотрении экономического неравенства мы должны уделять особое внимание частичному совпадению экономического неравенства с групповым (горизонтальным) неравенством, так как эти виды неравенства могут свидетельствовать о дискриминации как одной из основных причин неравенства<sup>41</sup>. Г-н Стиглиц пишет: "Одним из самых возмутительных и трудных для искоренения источников неравенства является дискриминация – как проводимая в настоящее время, так и в виде наследия прошлой дискриминации"<sup>42</sup>.

25. Хотя многие формы дискриминации являются по своей сути несправедливыми, взаимосвязь между гендерной дискриминацией и экономическим неравенством заслуживает особого упоминания, поскольку она потенциально затрагивает половину населения мира. Как мужчины, так и женщины могут сталкиваться с бесчисленными видами неравенства, основанного на таких факторах, как расовая или этническая принадлежность, сексуальная ориентация или инвалидность, однако гендерная дискриминация слишком часто рассматривается как проблема, затрагивающая почти исключительно женщин. В *Докладе о мировом развитии за 2012 год* Всемирный банк описывает виды дискриминации, которые все еще существуют во многих странах и оказывают непосредственное влияние на экономическое неравенство между мужчинами и женщинами. По данным Всемирного банка, мужчины и женщины по-прежнему обладают различными правами собственности, по меньшей мере, в девяти странах, и во многих странах женщины и девочки по-прежнему обладают правами наследования в меньшем по сравнению с мужчинами и мальчиками объеме<sup>43</sup>. Кроме того, женщины, как правило, по-прежнему плохо преуспевают на рынке труда. В критическом анализе, проведенном Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура "ООН-женщины"), показано, что почти в 80 странах сохраняются ограничения на виды работы, которой могут заниматься женщины.

<sup>39</sup> "Обнаруженные нами данные показывают, что причинно-следственная связь по Грэнджеру прослеживается не только от профсоюзного охвата к неравенству (10 стран), но и в обратном направлении (6 стран)" (см. Töngür and Elveren, "Deunionization", p. 423).

<sup>40</sup> "Одна из возможных трактовок этих результатов состоит в том, что межгрупповые различия определяют и, возможно, объясняют заметную долю общего неравенства" (см. Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2006*, стр. 40).

<sup>41</sup> "Эта проблема приобретает особую рельефность, когда она затрагивает группы, поскольку влияние социальных норм и дискриминации выходит тогда на первый план, а доводы о том, что результаты могут отражать выбор, становятся менее убедительными" (см. Claire Melamed and Emma Samman, "Equity, inequality, and human development in a post-2015 framework" (UNDP, 2013), p. 3).

<sup>42</sup> Stiglitz, *The Price of Inequality*.

<sup>43</sup> World Bank, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, p. 159.

Также по данным Структуры "ООН-женщины", на глобальном уровне коэффициент участия женщин в рабочей силе стагнирует с 1990-х годов. В настоящее время только половина женщин участвуют в рабочей силе по сравнению с тремя четвертями мужчин. Несмотря на значительные региональные вариации, нигде эти гендерные различия не были ликвидированы: на мировом уровне женщины зарабатывают в среднем на 24% меньше мужчин. В одном исследовании, посвященном положению в четырех странах, разница в доходах, заработанных на протяжении всей жизни, между женщинами и мужчинами была оценена на уровне 31–75%<sup>44</sup>.

## **Е. Негативное воздействие экономического неравенства на осуществление прав человека**

26. Очевидно, что экономическое неравенство серьезно затрагивает широкий спектр гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав.

27. Экономическое неравенство может поставить под угрозу право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. В результате проведенного в 2009 году исследования, в ходе которого использовались данные, полученные от 162 стран в отношении периода 1980–2004 годов, было получено надежное подтверждение взаимосвязи между неравенством в доходах и нарушениями прав на личную неприкосновенность по всей выборке стран<sup>45</sup>. В одном проведенном в 2011 году исследовании продемонстрирована прямая связь между неравенством в доходах и количеством убийств на основе данных, полученных от 33 стран с высоким и средним уровнем дохода<sup>46</sup>. В одном общем обзоре был сделан вывод о том, что в проводимых исследованиях "неравенство доходов последовательно связывается с преступностью, а именно с преднамеренными убийствами и разбоем"<sup>47</sup>.

28. Экономическое неравенство, особенно в его крайней форме, также может быть тесно связано с социальными волнениями и конфликтами<sup>48</sup>. Генеральный секретарь отметил, что в тех случаях, когда граждане понимают несправедливый и чрезмерный характер неравенства, возможны протестные акции и общественные беспорядки, как это наблюдалось во многих странах мира в последние годы (см. A/67/394, пункт 26). Согласно одному исследованию по вопросу о бедности и неравенстве, "высокий уровень взаимосвязанных видов неравенства

<sup>44</sup> См. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, *Progress of the World's Women 2015–2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (2015), p. 71.

<sup>45</sup> Todd Landman and Marco Larizza, "Inequality and human rights: who controls what, when, and how", *International Studies Quarterly*, vol. 53, No. 3 (2009), pp. 715–736.

<sup>46</sup> Frank J. Elhar and Nicole Aitken, "Income inequality, trust and homicide in 33 countries", *European Journal of Public Health*, vol. 21, No. 2 (2011), pp. 241–246.

<sup>47</sup> См. Melamed and Samman, "Equity", p. 7.

<sup>48</sup> В одном из своих недавних докладов Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна отметила, что уменьшение экономического неравенства необязательно может вести к снижению социальной напряженности и конфликтов: "Чили и Бразилия, которые снизили уровень поляризации и бедности, пострадали в последнее время от проявлений социального недовольства. Одним из возможных объяснений является то, что в некоторых странах региона снижение уровня поляризации и бедности повысило чувство отождествления со средним классом и стало подпитывать более высокие ожидания, которые могут привести к конфликтам, если им не суждено будет сбыться" (см. *Social Panorama of Latin America*, p. 106).

может мешать осуществлению гражданских, политических и социальных прав; он может, в свою очередь, способствовать росту преступности и повергнуть общество в пучину конфликта"<sup>49</sup>. В докладе МОТ "Перспективы занятости и социальной защиты в мире в 2015 году" заявлено, что "рост неравенства подрывает доверие к правительству, за несколькими исключениями", и что значительное уменьшение доверия, "особенно если оно сопровождается стагнацией или снижением доходов, может способствовать социальным беспорядкам, как это было продемонстрировано в ряде стран Ближнего Востока, с вытекающими отсюда последствиями для социальных условий, а также динамики роста и занятости". Еще в древние времена Платон утверждал, что "в государстве, не причастном величайшей болезни, более правильным названием которой было бы "междоусобие" или "раздор", не должно быть ни тяжелой бедности среди некоторых граждан, ни, в свою очередь, богатства, ибо бедность и богатство взаимно порождают друг друга"<sup>50</sup>.

29. Экономическое неравенство не только умаляет гражданские и политические права, но и негативно сказывается на осуществлении экономических, социальных и культурных прав. Хорошим примером в этом отношении служит право на здоровье. Согласно Всемирному банку, дети из более бедных семей и из сельских районов в большей мере рискуют умереть по сравнению с их сверстниками из более богатых семей и из городских районов и "у бедняков гораздо меньше шансов, чем у небедного населения, получить доступ к высокоэффективным медицинским услугам, таким как квалифицированный прием родов, дородовое лечение и дополнительное питание"<sup>51</sup>. Комиссия Стиглица–Сена–Фитусси установила, что "лица из более низких профессиональных групп, которые менее образованы и получают меньше доходов, как правило, умирают в более раннем возрасте и страдают на протяжении своей более короткой жизни от большего числа различных проблем со здоровьем" и что «эти различия в состоянии здоровья не просто отражают худшие результаты для лиц, находящихся в самом низу социально-экономической лестницы, но и распространяются на людей, занимающих более высокие места в социально-экономической иерархии, т.е. они обнаруживают "социальный градиент"»<sup>52</sup>. В своей резолюции WHA62.14 Всемирная ассамблея здравоохранения также подтвердила рекомендацию Комиссии по социальным детерминантам здоровья о необходимости "преодолеть несправедливое распределение власти, денег и ресурсов".

30. Исследования демонстрируют негативное воздействие неравенства доходов на право на образование<sup>53</sup>. В опубликованном ОЭСР в 2014 году исследовании показано, что "возрастающее различие в доходах подавляет развитие навыков среди индивидов, родители которых имеют более низкий уровень полученного образования, причем с точки зрения как количества (например, лет школьного обучения), так и качества (т.е. владения навыками), и что "более высокий уровень неравенства снижает возможности образования (и социальной мобильности) для лиц, находящихся в неблагоприятном положении в обществе – эффект, который сдерживает потенциально позитивное воздействие стимулов"<sup>54</sup>. В другом исследовании показано, что дети младшего возраста в Эквадоре, неза-

<sup>49</sup> *Combating Poverty and Inequality*.

<sup>50</sup> Цит. по Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2006*, стр. 69.

<sup>51</sup> Там же, стр. 29.

<sup>52</sup> См. Report by the Commission (примечание 3 выше), р. 46.

<sup>53</sup> См., например, Melamed and Samman, "Equity", р. 6.

<sup>54</sup> См. Cingano, "Trends" (примечание 6 выше), paras. 2 and 46.

висимо от того, к какой квинтили по благосостоянию и уровню образования их родителей они принадлежат, показывают в целом такие же результаты, как и контрольная группа, и что, однако, по мере того, как они растут, только дети, принадлежащие к верхней половине распределения экономического благосостояния и имеющие высокообразованных родителей, сохраняют высокие показатели в сравнении с контрольной группой<sup>55</sup>.

31. Экономическое неравенство оказывает также влияние на осуществление права на воду. В докладе за 2012 год Генеральный секретарь сослался на анализ данных из 35 стран Африки, расположенных к югу от Сахары, который позволил сделать вывод о том, что показатель доступа к улучшенным источникам водоснабжения варьируется от 94% среди самых богатых 20% жителей городских районов до 34% среди самых бедных 20% жителей сельских районов (см. A/67/394, пункт 29). По данным одного другого исследования, "в области доступа к воде и санитарии темпы продвижения вперед в различных квинтилях по уровню материального благосостояния крайне неравномерны, причем в двух беднейших из них улучшений зачастую не наблюдается, в то время как в остальных они являются значительными"<sup>56</sup>.

32. Таким образом, представляется очевидным, что самые бедные индивиды сталкиваются с самыми крайними проявлениями неравенства в силу различных причин. Это происходит отчасти потому, что их влияние и способность осуществлять права уменьшаются относительно, даже если не абсолютно, по мере того, как другие становятся богаче и получают большую политическую и экономическую власть, и отчасти потому, что они более уязвимы к негативному воздействию социальных волнений, преступности и насилия.

### III. Реагирование международного сообщества на проблему неравенства

33. В 1999 году авторы одного масштабного исследования пришли к выводу о том, что, хотя глобальное неравенство является серьезной проблемой, им в значительной степени пренебрегали в ходе традиционных исследований вопросов мирового порядка. По их утверждениям, процессы глобализации усугубляют неравенство как внутри государств, так и между государствами, а также подрывают способность традиционных институтов управлять вытекающими отсюда угрозами<sup>57</sup>. Однако минул еще добрый десяток лет, прежде чем проблема неравенства выдвинулась на одно из первых мест в списке приоритетов международного сообщества. В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, озаглавленном "Будущее, которого мы хотим", мировые лидеры подтвердили необходимость обеспечения устойчивого развития путем уменьшения неравенства. Они сочли, что чрезвычайно важно создавать достойные рабочие места и источники доходов, обеспечивающие сокращение разрыва в уровне жизни (см. резолюцию 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 4 и 30).

<sup>55</sup> См. Всемирный банк, *Доклад о мировом развитии 2006*, стр. 33.

<sup>56</sup> См. Inga T. Winkler, Margaret L. Satterthwaite and Catarina de Albuquerque, "Measuring what we treasure and treasuring what we measure: post-2015 monitoring for the promotion of equality in the water, sanitation, and hygiene sector", Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 14-48 (New York University School of Law, 2014), p. 39. Имеется по адресу <http://ssrn.com/abstract=2498064>.

<sup>57</sup> Andrew Hurrell and Ngaire Woods, eds., *Inequality, Globalization, and World Politics* (Oxford University Press, 1999).



34. В 2014 году Рабочая группа открытого состава по целям в области устойчивого развития представила свои предложения по повестке дня в области развития на период после 2015 года (см. A/68/970 и Corr.1). Предлагаемая цель 10 непосредственно направлена на сокращение неравенства внутри стран и между странами. Конкретные задачи, связанные с целью 10, предусматривают следующее: достичь и поддерживать рост доходов нижних 40% населения на уровне выше среднего национального уровня; обеспечить равные возможности и сократить неравенство в плане результатов; и проводить соответствующую политику, особенно в вопросах бюджета, заработной платы и социальной защиты, в целях постепенного достижения большего равенства.

35. В декабре 2014 года Генеральный секретарь представил сводный доклад, содержащий его видение переговорного процесса, касающегося новых целей в области устойчивого развития (A/69/700). В докладе Генеральный секретарь упомянул вопиющее и невыносимое неравенство и отметил, что, в частности, неравенство доходов представляет собой одно из наиболее очевидных проявлений более масштабной и сложной проблемы – проблемы, порождающей неравенство возможностей. Он подчеркнул, что по мере выполнения новой повестки дня государства должны принимать меры по устранению неравенства во всех областях, признавая, что никакие цели и никакие контрольные показатели не могут считаться достигнутыми до тех пор, пока они не будут достигнуты для всех социально-экономических групп. Определяющая задача времени – ликвидировать разрыв между стремлением обеспечить право каждого на достойную жизнь и реальным положением вещей, свидетельствующим о сохраняющейся нищете и усиливающемся неравенстве (там же, пункты 65 и 67–68).

36. Хотя одной из целей, предлагаемых Рабочей группой открытого состава, является сокращение неравенства, Специальный докладчик отмечает, что в ее предложении практически отсутствуют нормы в области прав человека (см. A/69/297, пункты 45–49). В своем сводном докладе Генеральный секретарь отвел им гораздо более важную роль, хотя он и не обсуждал непосредственно связь между неравенством и правами человека. Эта связь была, однако, признана в заявлениях, призывающих к будущему, которое свободно от нищеты и которое зиждется на правах человека и принципах равенства и устойчивости, в повестке дня на период после 2015 года, опирающейся на принципы уважения прав человека и верховенства закона, равенства и устойчивости, и, кроме того, в усилиях по увязыванию проблем, связанных с укреплением прав человека, равенства и устойчивости (см. A/69/700, пункты 18, 49 и 82). В целом Генеральный секретарь подчеркнул, что необходимо продолжить работу по устранению политических противоречий между нынешними формами международного управления в вопросах торговли, финансов и инвестиций, с одной стороны, и нормами и стандартами в области труда, окружающей среды, прав человека, равенства и устойчивости – с другой (см. там же, пункт 95). Он также признал косвенную связь между правами человека и неравенством, сопоставив ценность достоинства с усиливающимся неравенством и дав тем самым понять, что неравенство подрывает принцип уважения человеческого достоинства.

37. Организация Объединенных Наций не одинока в своем признании угрозы, которую представляет собой резкий рост неравенства. Директор-распорядитель Международного валютного фонда (МВФ) последовательно предупреждает о серьезности этой проблемы. На ежегодном совещании Фонда в 2014 году она заявила следующее: "Происходит ошеломляющий рост неравенства – 7 из 10 людей в мире проживают в странах, где за последние три десятилетия неравенство усилилось. Но мы знаем, что чрезмерное неравенство тормозит рост, препятствует его всеобъемлющему характеру и подрывает дове-

рие и социальный капитал"<sup>58</sup>. В феврале 2014 года Исполнительный совет обсудил документ персонала МВФ об использовании налогово-бюджетной политики в качестве основного инструмента, при помощи которого органы государственного управления воздействуют на распределение доходов, включая "возможные варианты реформы политики в области расходов и налогов, способствующие эффективному достижению целей распределения таким образом, который соответствует задаче обеспечения устойчивости бюджета, а также последние данные о том, как разработать меры налогово-бюджетной политики, позволяющие смягчить воздействие бюджетной консолидации на неравенство"<sup>59</sup>.

38. Всемирный банк также проявляет активность на этом фронте. В его *Докладе за 2014 год* отмечается, что "растущее неравенство во многих странах вредно для экономической стабильности и устойчивости роста, однако хорошо продуманные стратегии могут уменьшить неравенство, не нанося ущерба росту". В январе 2015 года Главный экономист Банка отметил, что "глубокое и всеобъемлющее неравенство, которое существует сегодня, достойно лишь осуждения". Он напомнил, что годовой доход 50 самых состоятельных людей в мире близок к общей сумме доходов 1 млрд. самых бедных людей, и он охарактеризовал этот показатель как "коллективный провал". Он призвал рассмотреть вопрос о принятии "стратегий и оперативных мер, чтобы обуздать такое крайнее неравенство", что, по его словам, необходимо сделать "не только из чувства справедливости, но и потому, что в мире, страдающем от таких крайних различий, самых бедных жителей невозможно услышать, даже если они обладают правом голоса. Крайнее неравенство, в конечном счете, – это посягательство на демократию"<sup>60</sup>.

39. Однако, как представляется, ясно, что глубокая обеспокоенность последствиями неравенства, по сути, не приводит к тем глубоким переменам, которые требуются для политики проводимой такими учреждениями. Реагирование, как представляется, сводится большей частью к легкой корректировке традиционной политики, вместо изменения основополагающих приоритетов, лежащих в основе работы этих учреждений. Отсюда тем более важно исследовать роль, которую могут или должны играть правозащитные органы.

#### **IV. Органы Организации Объединенных Наций по правам человека и неравенство**

40. Экономическое неравенство уже давно находится в центре анализа, проводимого правозащитной системой Организации Объединенных Наций. Однако, несмотря на ряд докладов различных специальных докладчиков, обращающих внимание на проблемы, связанные с крайним неравенством, мало что было сделано для проведения контрольных мероприятий по результатам исследований или вынесенным рекомендациям.

<sup>58</sup> Christine Lagarde, "The IMF at 70: making the right choices—yesterday, today, and tomorrow", Washington, D.C., 10 October 2014. Имеется по адресу [www.imf.org/external/am/2014/speeches/pr02e.pdf](http://www.imf.org/external/am/2014/speeches/pr02e.pdf), p. 3.

<sup>59</sup> См. МВФ, *Годовой доклад 2014: От стабилизации к устойчивому росту* (2014), стр. 37.

<sup>60</sup> Kaushik Basu, "The state of global poverty", 23 January 2015. Имеется по адресу [www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-persistence-of-poverty-by-kaushik-basu-2015-01#A3Y1IvE6roHVRbfK.99](http://www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-persistence-of-poverty-by-kaushik-basu-2015-01#A3Y1IvE6roHVRbfK.99).

41. В 1992 году Специальный докладчик по вопросу об осуществлении экономических, социальных и культурных прав Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Данило Тюрк рекомендовал назначить специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека. Он охарактеризовал неравенство доходов как один из основных вызовов времени и заявил, что распределение доходов внутри государств остается удручающе несправедливым. Специальный докладчик выразил сожаление в связи с тем, что в 1980-х годах городской рабочий класс и значительные сегменты среднего класса были доведены до обнищания, тогда как группы и бизнесмены, так или иначе связанные с интернационализацией капитала, представляли основных экономических бенефициаров предыдущих десяти лет. Он пришел к выводу о том, что требуются радикальные меры для исправления этой несправедливости в распределении доходов и что адекватное осуществление программ по сокращению бедности и осуществление экономических, социальных и культурных прав всеми членами общества немислимы без одновременного устранения существующих диспропорций в доходах. Он назвал налогообложение одним из главных инструментов устранения существующих диспропорций в распределении доходов (см. E/CN.4/Sub.2/1992/16, пункты 76–84).

42. В своей резолюции 1993/40 Подкомиссия, ссылаясь на доклад своего Специального докладчика, заявила, что она глубоко встревожена тем, что разрыв между богатыми и бедными увеличился больше чем вдвое за последние три десятилетия и что она осознает последствия несправедливого распределения доходов для осуществления прав на здоровье, образование, жилье, питание, качественную окружающую среду и других экономических, социальных и культурных прав. Кроме того, она подтвердила основные принципы равенства в обращении, уважения человеческого достоинства, справедливости и законности. Признавая, что связь между распределением доходов и растущими уровнями бедности, а также нарушением прав человека требует дальнейшего углубленного исследования и анализа со стороны правозащитного сообщества, Подкомиссия поручила Асбьорну Эйде подготовить доклад по вопросу о связи между осуществлением прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, и распределением доходов как на национальном, так и на международном уровнях. Поддержав это предложение, Комиссия по правам человека в своей резолюции 1994/20 назвала справедливое распределение благ от развития одной из главных целей процесса развития.

43. В докладе, представленном Подкомиссии в июле 1994 года, г-н Эйде уделил основное внимание вопросу о воздействии различных моделей распределения доходов на осуществление прав человека и о мерах по исправлению положения, которые надлежит принять в случае недопустимых уровней неравенства в доходах. Он не рассматривал вопрос о том, как осуществление прав человека влияет на структуру распределения доходов, и предпочел не обсуждать причины неравенства, потому что они уже были предметом огромного объема литературы идеологического и догматического характера. Он утверждал, что разрывам в доходах между богатыми и бедными на национальном уровне следует уделять внимание в той же степени, что и разрыву в доходах между странами (см. E/CN.4/Sub.2/1994/21, пункты 12, 14, 18 и 21).

44. Г-н Эйде придал большое значение политике международных финансовых учреждений и подверг МВФ критике за занятую им позицию, согласно которой Фонд не должен интересоваться распределением доходов. Как отмечалось выше, позиция МВФ сегодня существенно отличается от его прежней позиции. Г-н Эйде подверг также критике участие международных финансовых учреждений в снижении власти государства, которое, как он считал, должно иг-

рать существенную роль в обеспечении справедливого распределения доходов. Размышляя об обязательствах государств в отношении усилий по сокращению неравенства в доходах, г-н Эйде призвал, в частности, проводить политику, направленную на обеспечение доступа к земле и другим производственным активам; обеспечить предоставление государственных услуг и других преимуществ, а также равные возможности для всех; предоставить гарантии недискриминации в сфере занятости; применять Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин; и ввести действенную систему налогообложения (там же, пункты 82–83).

45. Рассмотрев доклад г-на Эйде, Подкомиссия постановила назначить Специального докладчика по вопросу о взаимосвязи между осуществлением прав человека, в частности экономических, социальных и культурных прав, и распределением дохода. Хосе Бенгоа был назначен Специальным докладчиком и подготовил ряд докладов в период 1995–1998 годов. Он сделал следующие общие выводы (см. E/CN.4/Sub.2/1998/8, пункты 4–9):

а) рост в мировой экономике с 1987 года сопровождался отчетливо выраженным негативным распределением доходов как на международном, так и национальном уровне;

б) когда распределение доходов начинает концентрироваться в руках немногих, увеличивается относительная бедность, а вместе с ней и крайняя нищета, причем как в развитых, так и в развивающихся странах;

в) несбалансированное распределение доходов, когда оно сопровождается экономическим ростом, приводит к возникновению потенциально опасных социальных ситуаций;

г) распределение доходов весьма тесно связано с полным соблюдением и осуществлением прав человека, и постоянно несбалансированное распределение доходов также является причиной систематических нарушений прав человека; невыносимые уровни неравенства в доходах представляют собой нарушение норм национального и международного сосуществования и, следовательно, личных прав;

д) распределение доходов должно стать экономическим и социальным индикатором, используемым международными финансовыми учреждениями и другими международными организациями.

46. Г-н Бенгоа также рекомендовал учредить социальный форум для содействия участию государств, международных организаций, неправительственных организаций и корпораций в обсуждении вопроса о том, как учитывать экономические, социальные и культурные права в их политике. Социальный форум был создан в 2002 году, и его последние сессии были посвящены правам пожилых людей (2014 год) и праву на доступ к лекарственным средствам в контексте права на здоровье (2015 год).

## **V. Повестка дня на будущее для решения проблемы неравенства**

47. Если международный режим прав человека должен быть в состоянии по существу реагировать на угрозу, исходящую от крайнего неравенства, требуется предпринять ряд шагов. Некоторые из этих предложений уже хорошо известны, тогда как другие потребуют готовности взглянуть на эту проблему со стороны и

признать, что в существующей системе возник сильный крен, который следует со временем выровнять.

#### **A. Признание крайнего неравенства неприемлемым явлением**

48. Следует признать, что крайнее неравенство и уважение равных прав всех лиц несовместимы друг с другом. Официальное признание того факта, что есть определенные пределы для уровней неравенства, которые можно увязать с понятиями равенства, достоинства и обязательств в области прав человека для всех, будет важным шагом вперед.

#### **B. Взятие на себя обязательств по сокращению крайнего неравенства**

49. Государства, заняв принципиальную позицию, согласно которой следует установить пределы для неравенства, должны затем официально взять на себя обязательство проводить политику, специально предназначенную если не для ликвидации, то для сокращения крайнего неравенства. Политическое признание этого вызова и проведение содержательного и непрерывного общественного обсуждения наиболее подходящих мер, которые надлежит принять, – отправная точка подлинных усилий по сокращению крайнего неравенства.

#### **C. Уделение экономическим, социальным и культурным правам самого важного внимания**

50. Серьезное обязательство по решению проблемы крайнего неравенства возможно только в контексте стратегий и программ, которые серьезно учитывают концепцию экономических, социальных и культурных прав и уделяют этим правам такое же внимание, что и гражданским и политическим правам. Несмотря на прогресс, достигнутый в этой области в течение последних двух десятилетий, фактом остается то, что экономические, социальные и культурные права по-прежнему занимают второе место. Во многих контекстах они отсутствуют, занимают маргинальное положение или принимаются во внимание лишь неохотно. В тех случаях, когда экономические, социальные и культурные права не являются неотъемлемой частью общего подхода, для неравенства не существует никаких очевидных пределов. Г-н Сен правильно отмечает, что "исключение всех экономических и социальных прав из святилища прав человека с сохранением пространства только для свобод и других прав первого поколения – это попытка провести предел, который трудно не перейти"<sup>61</sup>.

#### **D. Обеспечение минимальных норм социальной защиты**

51. Трудно согласиться с утверждением о том, что государство, которое не установило минимальных норм социальной защиты, как бы они ни назывались, выполняет свои основные обязательства по обеспечению экономических, социальных и культурных прав своих и прочих граждан. Программы социальной защиты могут оказать решающее влияние на сокращение неравенства. В Бразилии, например, две программы – Непрерывная программа пособий и Програм-

<sup>61</sup> См. Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Harvard University Press, 2011) p. 385.

ма семейных пособий – совместно способствовали значительному сокращению коэффициента неравенства Джини в период 1995–2004 годов<sup>62</sup>. Поэтому Совет по правам человека должен настаивать на том, чтобы ключевые субъекты прямо признали наличие права человека на социальную защиту. В настоящее время право на социальное обеспечение и право на достаточный жизненный уровень, которые с такой гордостью были провозглашены во Всеобщей декларации прав человека, а впоследствии подтверждены в договорах, имеющих обязательную юридическую силу, игнорируются или даже оспариваются в рамках политики, в поддержку которой выступают многие ключевые субъекты, занимающиеся улучшением бедственного положения миллионов людей, живущих в условиях крайней нищеты. Многие ведущие международные организации и финансовые учреждения по-прежнему избегают признания этих прав в своих стратегиях и программах (см. A/69/297, пункт 51).

## **Е. Проведение налогово-бюджетной политики, направленной на сокращение неравенства**

52. Государствам следует сокращать неравенство путем проведения такой налоговой политики, которая способствовала бы достижению этой цели. Хотя подготовка к третьей Международной конференции по финансированию развития, которая состоится в 2015 году, и разработка повестки дня в области развития на период после 2015 года вывели налогово-бюджетную политику на видное место в международных дебатах на тему развития, основополагающий принцип, согласно которому налоговая политика и политика в области развития неразрывно связаны друг с другом, был уже признан более полувека назад в Декларации социального прогресса и развития, в которой Генеральная Ассамблея призвала к достижению справедливого распределения национального дохода путем использования, в частности, налоговой системы и государственных расходов в качестве инструмента справедливого распределения и перераспределения дохода для содействия социальному прогрессу (статья 16 с).

53. Сегодня существует большее понимание этого принципа, как это отражено, например, в замечании Генерального секретаря о том, что политика прогрессивного налогообложения может сыграть важную роль в рамках решения проблемы неравенства и нищеты, и в его обращении к правительствам призыве рассмотреть вопрос об использовании комбинации прогрессивных подоходных налогов и имеющих своей целью переопределение средств трансфертов в целях сокращения масштабов неравенства и ограничения его воздействия на процессы социального развития (см. A/67/394, пункт 56). Однако нельзя сказать, что творцы нынешней политики в области прав человека хоть сколько-нибудь приблизились к признанию того факта, что во многих отношениях налоговая политика является политикой в области прав человека. Регрессивный или прогрессивный характер налоговой системы государства, группы, которым она предоставляет льготы или вычеты, и цели, с которыми она это делает, формируют распределение доходов и активов среди населения и таким образом влияют на уровень неравенства и на осуществление прав человека<sup>63</sup>. Соответствующим

<sup>62</sup> Fabio Veras Soares and others, “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”, International Poverty Centre Working Paper No. 21 (UNDP, 2006).

<sup>63</sup> Международные финансовые учреждения должны при определении условий и мер в области финансово-бюджетной политики учитывать обязательства в области прав человека и последствия для прав человека; в частности, содействовать введению прогрессивного, а не регрессивного налогообложения и обеспечивать предоставление

шие меры перераспределения с помощью налогообложения и других инструментов налогово-бюджетной политики следует рассматривать в качестве неотъемлемой части приверженности обеспечению полного соблюдения прав человека во всем обществе. Даже МВФ теперь признает, что "крайняя осторожность в вопросах перераспределения – и, таким образом, бездействие – во многих случаях вряд ли уместна". Он также признает, что "в среднем, по странам и по времени, представляется, что меры, наиболее часто принимавшиеся правительствами с целью перераспределения, не приводили к плохим результатам в плане роста, если они не были чрезвычайными", и что "обусловленное этими мерами уменьшение неравенства способствовало более быстрому и более устойчивому росту, помимо этических, политических или более широких социальных соображений"<sup>64</sup>.

## Г. Укрепление нормы равенства

54. В настоящее время в международном праве прав человека прямо не предусмотрено права на равенство как такового. Чтобы обосновать равенство в качестве организующей темы в этой области права<sup>65</sup>, правозащитные органы и специалисты по правам человека полагались, в частности, на положения Всеобщей декларации прав человека, в которой провозглашается, что мужчины и женщины имеют равные права (преамбула), что все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах (статья 1) и что все люди равны перед законом и имеют право, без какого-либо различия, на равную защиту закона (статья 7)<sup>66</sup>. Эти положения зеркально отражают положения, касающиеся недискриминации, которая также считается одним из главных и основополагающих принципов международного права прав человека. Практически все основные договоры по правам человека содержат четкие положения о недискриминации. Кроме того, в большинстве случаев правозащитные органы осторожно подчеркивают, что нормы равенства и недискриминации требуют реального, а не просто формального равенства.

55. Однако при ознакомлении с правовой практикой большинства договорных органов трудно не сделать определенных выводов. Во-первых, статья 3 Международных пактов о правах человека, в которой провозглашаются равные для мужчин и женщин права, возможно, не прочитывается во всей своей полноте, особенно в том, что касается доступа к ресурсам. Во-вторых, что касается внимания, уделяемого позитивным обязательствам по ликвидации дискриминации, то, как представляется, большая часть работы договорных органов была

---

всем государствам возможностей для проведения контрциклической финансово-бюджетной политики (см. доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека, представленный Совету по правам человека в 2014 году (A/HRC/26/28 и Согг.1, пункты 38 и 82 а)).

<sup>64</sup> См. Jonathan D. Ostry, Andrew Berg and Charalambos G. Tsangarides, "Redistribution, inequality, and growth", IMF Staff Discussion Note (2014), p. 26.

<sup>65</sup> Равенство – это настолько базовый принцип Всеобщей декларации прав человека и Устава Организации Объединенных Наций, что, как утверждают некоторые, "в случае его отсутствия панорама прав человека выглядела бы совершенно иначе" (см. Jarlath Clifford, "Equality", in Dinah Shelton, ed., *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford, 2013), p. 431).

<sup>66</sup> Некоторые из этих формулировок были впоследствии отражены в положениях Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Международного пакта о гражданских и политических правах.

чрезмерно сосредоточена на рассмотрении конкретных случаев нарушения принципа недискриминации. С этим связано и нежелание разрабатывать концепцию распределительного равенства, которая широко обсуждается в литературе и придавала бы важное дополнительное измерение усилиям по борьбе с крайним неравенством. В-третьих, праву на равенство следует уделять больше внимания, чтобы оно могло существенно и беспрецедентно обогатить правовую практику международных правозащитных органов<sup>67</sup>. И наконец, до сих пор Комитет по экономическим, социальным и культурным правам сделал на практике – в отличие от его теоретических исследований, отраженных в замечаниях общего порядка<sup>68</sup>, – слишком мало для изучения вопроса о возможном содержании запрета дискриминации по признаку социального происхождения, имущественного положения или рождения, предусмотренного в статье 2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах<sup>69</sup>.

## **Г. Возвращение вопросов о ресурсах и перераспределении в проблематику прав и обязанностей человека**

56. Задача возвращения вопросов о ресурсах и перераспределении в проблематику прав и обязанностей человека имеет несколько аспектов:

а) природа обязательства по обеспечению уважения гражданских и политических прав слишком часто трактуется таким образом, как если бы подразумевалось, что для оценки выполнения правительствами соответствующих международных обязательств соображения ресурсов не имеют значения. Другими словами, вопросы наличия ресурсов и равного доступа к ним были в значительной степени исключены из самых динамичных компонентов международной системы защиты прав человека и взамен переведены как бы в "низшую лигу" – категорию экономических, социальных и культурных прав. В этом последнем случае, как это ни парадоксально, они приобрели огромную значимость – такую, что на содержащуюся в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах оговорку о том, что обязательство выполняется государством настолько, насколько это позволяют имеющиеся у него ресурсы, часто ссылаются для того, чтобы оправдать невыполнение основных обязательств;

<sup>67</sup> Более творческие подходы, задуманные с целью вдохнуть новую жизнь в право на равенство для достижения более сокровенных целей этой нормы и для более эффективного решения проблемы крайнего неравенства, были предложены Сандрой Фридман и заслуживают тщательного рассмотрения. Она утверждает: "Концепцию равенства по существу следует разрабатывать в формате многоаспектного подхода, который позволяет признать наличие нарушений законных прав – в связи с распределением доходов, признанием, структурой и социальным отчуждением, – с которыми сталкиваются аут-группы, и бороться с ними. Это дает нам основание говорить о четырех главных целях или аспектах существенного равенства: устранении неблагоприятного социального положения; преодолении стигматизации, стереотипов, предубеждений и насилия; терпимом отношении к различиям и достижении изменения в структуре; повышении роли и расширении участия" (см. Sandra Fredman, *Substantive Equality Revisited*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 70/2014 (University of Oxford, 2014). Имеется по адресу <http://ssrn.com/abstract=2510287>).

<sup>68</sup> См. замечание общего порядка № 20 (2009) о недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав.

<sup>69</sup> Ben Saul, David Kinley and Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2014), pp. 192–193.



б) это искусственное понижение статуса вопросов о ресурсах и распределении в главных дискуссиях по правам человека также усугубляется решимостью многих государств изолировать области международной экономики, финансов и торговли от прав человека. Всемирный банк может просто отказаться заниматься рассмотрением прав человека в контексте его стратегий и программ, МВФ поступает таким же образом, и отношение Всемирной торговой организации мало чем отличается от такого подхода. Когда такие вопросы поднимаются в Совете по правам человека, то неизменно слышен аргумент, что Совет для этих вопросов не подходит и что они должны рассматриваться на других форумах. Когда же прилагаются усилия к тому, чтобы вынести вопросы прав человека на обсуждение других форумов, рефреном звучит довод о том, что они должны рассматриваться скорее Советом по правам человека;

с) ведущие правозащитные НПО должны преодолеть свое глубокое нежелание сделать такие вопросы, как ресурсы и необходимость политики перераспределения, предметом своих исследований и информационно-пропагандистской деятельности. В результате их сегодняшнего отказа делать это более глубокие структуры, которые скрепляют стратегии и системы, мало способствующие решению проблемы нищеты и еще меньше решению проблемы крайнего неравенства, фактически сохраняются и существующий статус-кво не меняется. Это происходит несмотря на отличную работу этих НПО по разоблачению целого ряда нарушений прав человека (в подавляющем большинстве случаев – нарушений гражданских и политических прав).

---