



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 September 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) повестки дня

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

Крайняя нищета и права человека*

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека Филипа Олстона, представленный в соответствии с резолюцией [35/19](#) Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, чтобы включить в него самую последнюю информацию.



Доклад Специального докладчика по вопросу о крайней нищете и правах человека

Резюме

Приватизацию обычно представляют как техническое решение, предназначенное для разумного управления ресурсами и уменьшения бюджетного дефицита, однако, по сути дела, она является неотъемлемой частью экономической и социальной философии управления. Главные международные субъекты сейчас активно проповедуют ее без учета ее воздействия на права человека или ее последствий для прав человека, в то время как большинство правозащитных органов либо игнорируют это явление, либо полагают, что доработка существующих процедур обеспечивает адекватное реагирование. Однако приватизация нередко подразумевает систематическую ликвидацию механизмов защиты прав человека и дальнейшую маргинализацию интересов лиц с низкими уровнями доходов и тех, кто живет в нищете. Существующих механизмов подотчетности в области прав человека явно недостаточно для решения проблем, возникающих вследствие крупномасштабной и широко распространенной приватизации. Поборникам прав человека необходимо коренным образом пересмотреть этот подход.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Определение приватизации	5
III. Прошлое и будущее приватизации	6
A. Прошлое	6
B. Будущее.	8
IV. Обоснования в противовес результатам	12
V. Воздействие на права человека	14
VI. Правозащитное сообщество и приватизация	16
A. Договорные органы.	16
B. Специальные процедуры	17
C. Ученые	18
D. Гражданское общество.	18
VII. Главные методы смягчения негативных последствий и их недостатки	20
A. Определение некоторых видов деятельности как имманентно государственных	20
B. Ассимиляция частного субъекта с государством	21
C. Детальное регулирование	21
D. Тщательный контроль.	21
E. Руководящие указания и еще раз руководящие указания.	22
F. Инициативы в интересах малоимущих	23
G. Обеспечение широкого участия в принятии решений	24
VIII. Переосмысление последствий приватизации для прав человека	25
A. Признание прошлых недостатков.	25
B. Подтверждение основных ценностей	25
C. Повторная легализация налогообложения	26
D. Восстановление позиций морального превосходства	26
E. Перенастройка.	27
F. Обеспечение для прав человека центрального места в концептуальной схеме приватизации	27
G. Воссоздание подотчетности в сфере прав человека	27
H. Реформа подотчетности в государственном секторе.	28
IX. Выводы и рекомендации.	28

I. Введение¹

1. Приватизация представляет собой процесс, посредством которого частный сектор берет на себя все большую — или полную — ответственность за те виды деятельности, которые традиционно выполняются правительством, включая многие из них, конкретно предназначенные для обеспечения реализации прав человека. Она может принимать различные формы — от полного отторжения государственных активов и обязанностей до таких механизмов, как государственно-частные партнерства. В порядке иллюстрации, последние могут быть связаны со среднесрочной или долгосрочной контрактной договоренностью, возможно основанной на концессии или аренде, между тем или иным правительством и какой-то частной компанией. Компания может осуществлять строительство и/или реализовать проекты или услуги, такие как больницы, школы, водоснабжение, санитария, тюрьмы, автомобильные дороги, энергетические предприятия или железные дороги. Хотя правительство гарантирует финансирование проекта, риск распределяется. В секторе здравоохранения приватизация может предполагать партнерства с участием многих заинтересованных сторон, государственно-частные инициативы или проекты сотрудничества, инициативы в области частного финансирования или финансирование по запросам². В области образования частные школы могут заменить некоторые или все государственные школы, или же правительство может передать определенные функции на подряд, поощрять открытие чартерных школ, обеспечивать поручительство либо внедрять методы частной школы в государственном секторе³.

2. С 1970-х годов по миру прокатились несколько волн приватизации. В 2017 году Интернет-портал «Барометр приватизации» пришел к заключению о том, что «мощная глобальная волна приватизации, начавшаяся в 2012 году, не ослабевает»⁴. Эта волна вызвана не только правительствами и частным сектором, но и международными организациями, в особенности Международным валютным фондом (МВФ), Всемирным банком и Организацией Объединенных Наций. Хотя некоторые приверженцы представляют приватизацию только как «инструмент финансирования»⁵, другие пропагандируют ее как более действенное, гибкое, инновационное и эффективное средство, чем альтернативы государственного сектора. На практике, однако, приватизация превратилась также в идеологию управления. Как заявил один из ее поборников, «все, что усиливает частный сектор [в противовес] государству, защищает личную свободу»⁶. Свобода тем самым переосмысливается как истощенный государственный сектор рядом с частным сектором, нацеленным на извлечение прибыли из руководства основными частями системы уголовного правосудия и тюрем, определения приоритетов и подходов в области образования, принятия решений о том, кто будет

¹ Специальный докладчик благодарен Анне Бульман за прекрасные исследования, проведенные ею для настоящего доклада.

² См. Sonia Languille, “Public-private partnerships in education and health in the global South: a literature review”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 33, No. 2 (2017), p. 144.

³ См. Antoni Verger, Clara Fontdevila and Adrián Zancajo, “Multiple paths towards education privatization in a globalizing world: a cultural political economy review”, *Journal of Education Policy*, vol. 32, No. 6 (2017), p. 757.

⁴ См. Privatization Barometer, *The PB Report 2015/2016* (2017), p. 4.
URL: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/it/pdf/2017/01/ThePBReport2015-2016.pdf>.

⁵ См. проект руководящих принципов в отношении государственно-частных партнерств на благо людей в поддержку целей Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития (ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1), стр. 4 оригинала.

⁶ См. Mitchel E. Daniels, “Reforming government through competition”, in Reason Foundation, *Transforming Government through Privatization* (Los Angeles, California, 2006), p. 10.

пользоваться медицинской помощью и социальной защитой, и выбора того, какие объекты инфраструктуры будут строиться, где и для кого.

3. Такое переосмысление общественного блага в плане свободы от правительства в сочетании с «освобождением», обеспечиваемым за счет корпоративной эффективности и прибыльности, ставит коренные вопросы с точки зрения прав человека. Располагают ли частные структуры, нацеленные на максимизацию своих собственных прибылей, наилучшими возможностями для защиты прав общины? Можно ли приватизировать жизненно важные услуги так, чтобы наиболее уязвимые группы населения не оказались в еще более неблагоприятном положении? Если для достижения этой цели нужны многочисленные условия, не подрывает ли это в значительной мере логическое обоснование приватизации? Как могут корпорации обеспечивать права самых бедных слоев населения, не подрывая свою собственную доходность? Как могут не имеющие достаточных ресурсов государственные структуры эффективно контролировать деятельность различных частных компаний с целью обеспечить хотя бы недискриминацию, не говоря уж об общем уважении прав человека? Какую реальную роль могут играть участие и подотчетность, когда частные корпорации, действующие на основе коммерческих принципов, принимают важнейшие решения, сказывающиеся на общественном благосостоянии и индивидуальных правах? И как могут международные механизмы подотчетности в области прав человека играть сколь либо значимую роль, когда приватизация происходит в рамках, исключающих учет правозащитных соображений, и когда частные структуры настаивают на том, что они не несут никаких обязательств в области прав человека?

4. Хотя ответственность за приватизацию лежит главным образом на правительствах и частном секторе, в центре внимания в настоящем докладе стоит вопрос о том, как правозащитное сообщество реагирует на широкомасштабную передачу власти от государственного сектора частному сектору. До настоящего времени международные и национальные правозащитные органы безусловно критиковали определенные формы или примеры приватизации, как, например, в секторе уголовного правосудия, однако в целом они выбрали путь агностицизма и исходили из того, что корректировки существующих процессуальных гарантий будет достаточно для того, чтобы обеспечить благоприятные результаты с точки зрения прав человека. Большинство из них до сих пор не признают далеко идущие последствия — и не проявляют интереса к ним — точки зрения, выраженной Всемирным банком почти 30 лет назад, согласно которой «нет практически никаких пределов тому, что можно приватизировать»⁷. Хотя особое внимание в настоящем докладе уделяется воздействию приватизации на права человека лиц с низкими уровнями доходов и тех, кто живет в нищете, этот аспект можно действительно понять только в более широком контексте изменения ценностей, к которому привела приватизация.

II. Определение приватизации

5. Большинство определений приватизации имеют ограниченное применение, поскольку они не отражают происходящие более глубокие процессы преобразования ценностей. Понимаемая в узком смысле, приватизация предусматривает полное отторжение, посредством которого «все или практически все интересы правительства в отношении того или иного коммерческого актива или сектора передаются частному сектору», даже если сохраняется какая-то форма

⁷ См. Mary M. Shirley, “The what, why and how of privatization: a World Bank perspective”, *Fordham Law Review*, vol. 60, No. 6 (1992), p. S24.

государственного регулирования или надзора⁸. Говоря в более широком плане, этот термин может охватывать любое вовлечение частного сектора в оказание государственных услуг⁹. Самое широкое из определений включает не только реально ощутимое участие частного сектора по широкому спектру контрактных соглашений, но и организационное или технологическое преобразование государственного сектора¹⁰. Частный сектор может участвовать в деятельности государственного сектора или вытеснять частный сектор различными путями, в том числе посредством владения, финансирования, управления и предоставления услуг и/или продуктов¹¹. Такое участие может быть обеспечено посредством государственно-частных партнерств, корпоративизации¹², передачи на внешний подряд¹³, отторжения или передачи активов¹⁴. Иногда используются другие термины, такие как «коммерциализация», «товаризация» и «участие частного сектора». Для целей настоящего доклада Специальный докладчик использует этот термин в его широком, общем смысле.

III. Прошлое и будущее приватизации

A. Прошлое

6. Идею крупномасштабной приватизации вначале продвигал генерал Аугусто Пиночет, президент Чили, в начале 1970-х годов, а затем ее подхватила Маргарет Тэтчер, премьер-министр Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, после ее избрания в 1979 году¹⁵. В Соединенном Королевстве первыми были проданы национальные отрасли на конкурентных рынках, таких как авиационно-космическая промышленность, грузовые автомобильные перевозки и хранение, кораблестроение, нефтяная промышленность и муниципальное жилищное строительство. К середине 1980-х годов были проданы «естественные монополии», или предприятия коммунального хозяйства, такие как железные дороги, водоснабжение, канализация, электроснабжение, газоснабжение и электросвязь. И в 1992 году была выдвинута инициатива в области частного финансирования в качестве средства, позволяющего полагаться на

⁸ См. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/full-divestiture-privatization>; см. также Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), “Privatization in the 21st century: recent experiences of OECD countries — report on good practices” (2009).

⁹ См. Kate Bayliss and Elisa Van Waeyenberge, “Unpacking the public-private partnership revival”, *Journal of Development Studies*, vol. 54, No. 4 (2018), p. 578.

¹⁰ См. Julien Mercille and Enda Murphy, “What is privatization? A political economy framework”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 49, No. 5 (May 2017), p. 1045.

¹¹ Ibid., p. 1041.

¹² Ibid., pp. 1046–1047 (корпоративизация представляет собой «процесс, посредством которого правительство создает частные или основанные на частном праве организации, такие как государственные компании или фонды. Они выполняют функции, которые правительство ранее выполняло собственными силами»).

¹³ Ibid., p. 1048 (передача на внешний подряд предусматривает «передачу государственных услуг или предоставления товаров частному сектору. Финансирование остается государственными, а контракты имеют меньшую продолжительность, чем в случае государственно-частных партнерств»).

¹⁴ Отторжение может быть связано с продажей отечественным или иностранным фирмам либо руководителям или трудящимся первоначального предложения акций на рынке капитала или же бесплатным распределением акций среди населения (массовая приватизация). См. Saul Estrin and Adeline Pelletier, “Privatization in developing countries: what are the lessons of experience?” (2015), pp. 3 and 45.

¹⁵ См. David Parker, *The Official History of Privatization, vol. 1: The Formative Years 1970–1987* (Abingdon, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Routledge, 2009); *ibid.*, vol. 2: *Popular Capitalism, 1987–1997* (Abingdon, Routledge, 2012).

частные инвестиции в целях обеспечения широкого диапазона услуг государственного сектора и объектов инфраструктуры в соответствии с правительственными спецификациями.

7. На международном уровне приватизация пропагандировалась как антидот покровительству посредством занятости в государственном секторе и как средство уменьшения размеров органов государственного управления. Она стала одним из центральных элементов программ, стимулируемых в посткоммунистических государствах Восточной Европы, и, под эгидой Вашингтонского консенсуса, она распространилась на Африку, Латинскую Америку и Азию. Финансирование развития и поддержка структурной перестройки были поставлены в зависимость от передачи частным компаниями права собственности в отношении «затратных и неэффективных государственных предприятий»¹⁶. Предприятия коммунального обслуживания, особенно в секторах водоснабжения и санитарии, стали объектом крупномасштабной приватизации¹⁷.

8. К началу 2000-х годов, по мере того как становились более очевидными недостатки структурной перестройки, сторонники приватизации говорили меньше об уменьшении роли государства и больше об исправлении сбоев рыночных механизмов, создании рынков и создании возможностей для процветания частного сектора. Возникли также — особенно в контексте инфраструктуры — государственно-частные партнерства в качестве излюбленного механизма.

9. Еще одна волна последовала за глобальным кризисом 2007/8 года и связанным с ним стремлением к жесткой экономии и бюджетным сокращениям¹⁸. Приватизация дала средства испытывающим финансовые трудности правительствам, уменьшила объем денежных обязательств, позволила осуществлять крупные проекты на внебюджетной основе, без отражения в государственных расходах, и дала возможность для проталкивания реформ государственного сектора¹⁹.

10. В рамках нынешней волны приватизации подчеркивается концепция «смешанного финансирования», определяемого как «использование капитала, предназначенного для целей развития (из государственных источников, таких как правительственная помощь или банки развития, либо филантропических источников, таких как фонды), с целью обезопасить инвестиции, связанные с целями в области устойчивого развития, ... с тем чтобы привлечь коммерческий капитал частных инвесторов, которые в ином случае не участвовали бы»²⁰. В то время как государственно-частные партнерства базируются на проектах и определяют договорные отношения между соответствующими сторонами, «смешанное

¹⁶ См. Sarah Babb, “The Washington Consensus as transnational policy paradigm”, *Review of International Political Economy*, vol. 20, No. 2 (2013), p. 275.

¹⁷ См. Susan Spronk, “Water and sanitation utilities in the global south: re-centring the debate on ‘efficiency’”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 42, No. 2 (2010), p. 156.

¹⁸ См. Isaac Christiansen, “Commodification of health care and its consequences”, *World Review of Political Economy*, vol. 8, No. 1 (spring 2017), p. 87; и Daniel Edmiston, “Social security privatization in the UK: a means to whose end?”, *People, Place and Policy*, vol. 8, No. 2 (2014), p. 114.

¹⁹ См. Nancy Alexander, “Globalization and the State’s sovereign right to regulate in the public interest: the case of public-private partnerships (PPPs) in infrastructure”, Heinrich Böll Stiftung, North America, 15 May 2017. URL: <http://us.boell.org/2017/05/15/globalization-and-states-sovereign-right-regulate-public-interest-case-public-private>.

²⁰ См. Blended Finance Task Force, Better Finance, Better World: *Consultation Paper of the Blended Finance Task Force* (London, 2018), p. 10; см. также OECD, “OECD DAC blended finance principles for unlocking commercial finance for the Sustainable Development Goals”, January 2018.

финансирование» указывает на источники финансовых средств²¹. Роль правительства сводится отчасти к тому, чтобы «обеспечить существенное смягчение рисков»²². Иными словами, корпорации получают прибыли, а правительства будут нести большую часть убытков, если они являются значительными.

11. Трудно, а то и невозможно оценить степень приватизации в глобальном масштабе ввиду больших различий между странами и секторами и с течением времени. Тем не менее, база данных Всемирного банка об инвестициях в инфраструктуру с участием частного сектора отслеживает проекты в 139 странах с низкими и средними уровнями доходов в таких секторах, как энергетика (электроснабжение и газоснабжение), транспорт (аэропорты, железные и автомобильные дороги), электросвязь, водоснабжение и санитария²³. В настоящее время в ней числятся 7023 проекта (договоры об управлении или аренде, концессии, проекты, реализуемые на неосвоенной территории, и отторжения), представляющие инвестиции в общем объеме 1758 млрд долл. США²⁴. В Европейском союзе с 1990-х годов были заключены сделки относительно 1749 государственно-частных партнерств общей стоимостью примерно 336 млрд евро, главным образом в области транспорта, здравоохранения и образования²⁵.

В. Будущее

12. Существует реальная угроза того, что за волнами приватизации, накатывающимися вплоть до сегодняшнего дня, последует настоящее цунами. Некоторые обозреватели высказывают мысль о том, что приватизация, по крайней мере в некоторых отраслях и секторах, замедляется под воздействием «ремунципализации»²⁶. Занимаясь обзором водной политики на глобальном уровне, один автор описывает «возрастание и частичное убывание приватизации» и отмечает «медленный глобальный поворот к ремунципализации». В другом исследовании документально подтверждены 235 случаев ремунципализации в области водоснабжения в 37 странах в период с 2000 по 2015 год²⁷. Проведенное позднее исследование крайне необходимых услуг, таких как энергетика, сбор и удаление отходов, транспорт, образование, здравоохранение и социальные услуги, приводит 835 примеров ремунципализации с охватом свыше 1600 городов в 45 странах²⁸. Других комментаторов также воодушевляет повторная национализация систем пенсионного обеспечения в некоторых странах²⁹.

²¹ См. Javier Pereira, "Blended finance: what it is, how it works and how it is used" (Oxford, United Kingdom, Oxfam, 2017).

²² См. Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World*, p. 9.

²³ См. <https://ppi.worldbank.org/data>.

²⁴ См. World Bank, PPI visualization dashboard, Private Participation in Infrastructure database, URL: <https://bit.ly/2tzrzpF>.

²⁵ См. European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU: Widespread Shortcomings and Limited Benefits* (Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018), p. 9.

²⁶ Это предполагает возврат ранее приватизированных услуг, которые будут предоставляться государственным сектором.

²⁷ См. Satoko Kishimoto, Emanuele Lobina and Olivier Petitjean, eds., *Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalization* (Amsterdam and others, Transnational Institute and others, 2015) p. 7. URL: www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-1.pdf.

²⁸ См. Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, eds., *Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens are Turning Back Privatization* (Amsterdam and Paris, Transnational Institute and others, 2017), p. 11. URL: www.tni.org/files/publication-downloads/reclaiming_public_services.pdf.

²⁹ См. Carmelo Mesa Lago, *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, Extension of Social Security Working Paper, No. 44 (Geneva,

13. Однако любое представление о том, что в настоящее время приватизация в целом и целом ушла в оборону, опровергается статистическими данными и анализируемыми ниже программами главных международных субъектов.

1. Организация Объединенных Наций

14. Хотя цели в области устойчивого развития отражают компромисс между коллидирующими концепциями государства как либо провайдера, либо просто стороны, оказывающей содействие частному сектору³⁰, последующее развитие событий продемонстрировало значительный упор на государственно-частные партнерства, о чем свидетельствует акцент на частное финансирование в принятой в 2015 году Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития (см. резолюцию 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункты 5, 13, 14 и 17, среди прочих).

15. Роль Организации Объединенных Наций по отношению к приватизации является неоднозначной. Некоторые заинтересованные стороны высказывают резкую критику³¹, однако в своем ведущем докладе о глобальной социальной политике Организация Объединенных Наций даже не ссылается на воздействие или последствия приватизации³². В одном из недавних докладов Экономического и Социального Совета отмечалось, что знания и опыт в отношении государственно-частных партнерств в Организации Объединенных Наций являются «относительно ограниченными и довольно расплывчатыми» (см. ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1, стр. 4 оригинала). В самой Организации Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию относится весьма скептически к приватизации³³, в то время как Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) стала ведущим сторонником государственно-частных партнерств. В ответ на критические высказывания относительно того, что традиционная модель государственно-частного партнерства непригодна для содействия достижению целей в области устойчивого развития и что она приватизирует вознаграждение, обобществляя затраты, ЕЭК призвала к адаптированной и переработанной модели «государственно-частных партнерств на благо людей» в надежде на то, что они в конечном итоге получат поддержку всей системы Организации Объединенных Наций (см. ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1, стр. 4 и 10 оригинала). Эта модель делает упор на ликвидацию нищеты, более справедливое распределение доходов и подлинный диалог с заинтересованными сторонами³⁴. Когда ЕЭК касается прав человека, в основном это бывает в связи с не имеющими обязательной силы Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека либо для того, чтобы подчеркнуть важность уважения имущественных прав.

International Labour Office, 2014). URL: www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53192.

³⁰ См. Jens Martens, “Reclaiming the public (policy) space for the SDGs: privatization, partnerships, corporate capture and the implementation of the 2030 Agenda”, in Barbara Adams and others, eds., *Spotlight on Sustainable Development 2017: Reclaiming Policies for the Public* (Rheinbreitbach, Germany, Medienhaus Plump, 2017), p. 11.

³¹ См. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, “Blended finance in the SDG era”, technical workshop on the margins of the 5th biennial high-level meeting of the Development Cooperation Forum, New York, 20 July 2016.

³² *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (United Nations publication, Sales No. E.17.IV.2).

³³ См. *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity — Towards a Global New Deal* (United Nations publication, Sales No. E.17.II.D.5).

³⁴ См. “Implementing the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development through effective, people-first public-private partnerships” (ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.9), p. 3.

2. Деловые круги

16. Хотя ни одна группа не выступает от имени частного сектора в целом, Комиссия по вопросам предпринимательской деятельности и устойчивого развития объединяет многих титанов глобального бизнеса и играет ведущую роль в пропаганде приватизации. В одном из главных докладов, предназначенном для того, чтобы опротестовать идею «неподотчетной глобализации» и представления о том, что промышленные магнаты и ведущие финансовые учреждения являются «обособленными и безродными», Комиссия концентрирует внимание на целях в области устойчивого развития как на возможности развития бизнеса, доказывая, что они «предлагают убедительную стратегию роста для отдельных предприятий, для деловых кругов в целом и для мировой экономики» и что они не будут достигнуты без деловых кругов³⁵. Комиссия заявляет, что «нищету, неравенство и отсутствие финансового доступа [следует превратить] в новые рыночные возможности для толковых, прогрессивных, нацеленных на получение прибыли компаний», хотя она и избегает использования слова «приватизация»³⁶. Вместе с тем она многократно ссылается на права, обычно в связи с Руководящими принципами. Она даже призывает к «общественному договору» для достижения «глобальных целей, которые отвечают основным потребностям и защищают права человека (социальные цели)», хотя и не предлагается никакого определения «социальных целей»³⁷.

17. Во втором докладе, подготовленном целевой группой Комиссии по смешанному финансированию, смешанное финансирование представляется как ключ к достижению целей в области устойчивого развития. Аргумент, повторяемый ЕЭК ЕСЕ, Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирным банком, сводится к тому, что существует «инвестиционный разрыв» в размере от 2 до 3 трлн долл. США в год, который можно лучше всего устранить за счет инициатив в области смешанного финансирования, с тем чтобы добиться показателей, относящихся к целям в области устойчивого развития. Поскольку в настоящее время наименее развитые страны получают лишь 7 процентов от общего объема средств в рамках таких инициатив, целевая группа добивается значительного увеличения. Вот почему она призывает: институциональных инвесторов «поддерживать инвестиции на цели в области устойчивого развития в соответствии с их фидуциарным обязательством»; филантропические фонды использовать их ресурсы в поддержку смешанного финансирования; развитые страны использовать их официальную помощь в целях развития с этой целью; многосторонние банки развития и учреждения по финансированию развития значительно увеличить свое взаимодействие с частным сектором; и развивающиеся страны «уделять первостепенное внимание созданию надежных благоприятных условий ... для инвестиций в инфраструктуру»³⁸. В докладе отмечается, что в рамках отраслевого обзора 70 процентов институциональных инвесторов сообщили об исторической прибыльности инвестиций в инфраструктуру в размере от 12 до 17 процентов³⁹. Помимо этого, смешанное финансирование еще больше уменьшает риск для частного сектора за счет мобилизации межправительственных и правительственных финансов и гарантий.

³⁵ См. Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World* (London, 2017), p. 11.

³⁶ Ibid., p. 7.

³⁷ Ibid., p. 82.

³⁸ См. Blended Finance Task Force, *Better Finance, Better World*, p. 92.

³⁹ Ibid., p. 9.

3. Международный валютный фонд

18. Приватизация уже давно является одной из основных составляющих программы действий МВФ⁴⁰. Хотя, по утверждениям Фонда, он внес крупные изменения в некоторые направления политики эпохи Вашингтонского консенсуса, упор на приватизацию в целом ряде предприятий и видов деятельности государственного сектора по-прежнему занимает видное место в рекомендациях, которые Фонд выносит правительствам, и в условиях для его займов.

19. Обзор 10 самых недавних докладных записок по статье IV, касающихся стран Африки, показывает, что МВФ активно проталкивает приватизацию в шести случаях, в то время как практически во всех других случаях правительства сами отмечают свою приверженность государственно-частным партнерствам и соответствующим проектам⁴¹.

4. Всемирный банк

20. В 2015 году Всемирный банк пропагандировал концепцию увеличения объема финансирования частным сектором «с миллиардов до триллионов», чтобы добиться целей в области устойчивого развития⁴². В 2017 году он провозгласил свою программу действий под названием «Максимальное увеличение финансирования на цели развития», которая «выдвигает на первый план частное финансирование и устойчивые решения в рамках частного сектора» для достижения целей в области устойчивого развития к 2030 году⁴³. Используя «каскадный подход», Банк стремится «впихнуть частный сектор» и «зарезервировать ограниченные государственные финансовые ресурсы для тех областей, в которых участие частного сектора не является оптимальным или доступным». По сути дела, прибыльные предприятия будут ограничиваться частным сектором, в то время как неприбыльные виды деятельности будут финансироваться на счет государственных средств⁴⁴. В пространственных материалах, пропагандирующих это целиком и полностью одностороннее решение, никак не упоминаются последствия для прав человека вследствие такого государственного/частного разделения труда, а последствиям для тех, кто живет в нищете, не уделяется никакого внимания.

5. Группа двадцати

21. Группа двадцати также пропагандирует целый набор стратегий, предназначенных для резкого увеличения масштабов участия частного сектора в финансировании развития⁴⁵.

⁴⁰ См. Jonathan D. Ostry, Praksh Loungani and Davide Furceri, “Neoliberalism: oversold?”, *Finance and Development*, vol. 53, No. 2 (June 2016), p. 38.

⁴¹ По состоянию на 10 июля 2018 года в первую группу входили Алжир, Ангола, Кот-д’Ивуар, Мали, Мозамбик и Нигерия. Во вторую группу вошли Гамбия, Коморские Острова, Либерия и Малави.

⁴² См. World Bank and others, “From billions to trillions: transforming development finance — post-2015 financing for development: multilateral development finance”, 2 April 2015. URL: [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).

⁴³ См. <http://ieg.worldbankgroup.org/blog/creating-markets-are-ppps-answer>.

⁴⁴ См. World Bank, “Maximizing finance for development: leveraging the private sector for growth and sustainable development”, 19 September 2017, p. 1. См., generally, Tito Cordella, “Optimizing finance for development”, Policy Research Working Paper, No. 8320 (Washington, D.C., World Bank, 2018).

⁴⁵ См. Nancy Alexander, “The hijacking of global financial governance?”, Heinrich Böll Stiftung, North America, 23 April 2018. URL: <https://us.boell.org/2018/04/23/hijacking-global-financial-governance>.

IV. Обоснования в противовес результатам

22. Приватизация пользуется поддержкой по многочисленным и разнообразным причинам. Приверженцы изображают частный сектор как более эффективный, более способный мобилизовать финансовые ресурсы, более новаторский, способный освободить правительство от значительной доли риска и согласовать более низкие и более предсказуемые затраты на строительство, а также имеющий больше возможностей использовать экономию от масштаба и сводить к минимуму эксплуатационные издержки. Они утверждают, что, как результат, частный сектор может приносить большую прибыль, обеспечивать более высокое качество и повышенное техническое обслуживание, быть более гибким и избегать проявлений жесткости и неэффективности, характерных для государственной бюрократии. Предположительно, выгоды перевешивают более высокие финансовые расходы, связанные с финансированием частным (в отличие от государственного) сектором.

23. Существует, однако, разительная нестыковка между этой идеализированной трактовкой и выводами, содержащимися во многих теоретических и эмпирических исследованиях на эту тему. С точки зрения теории экономисты, такие как Джозеф Стиглиц, доказывают, что «аргументы в пользу приватизации являются, в лучшем случае, слабыми или несуществующими»⁴⁶, и многие эмпирические исследования также дали критические результаты⁴⁷.

24. Краткий доклад для Генеральной Ассамблеи — неподходящее место для проведения тщательного обзора многочисленных исследований, посвященных результатам приватизации, не говоря уже о попытке предрешить итог споров вокруг этих результатов. Важно, однако, отметить, что аргументы, которые систематически приводятся для обоснования приватизации, нередко оспариваются или опровергаются имеющимися доказательствами. Для целей настоящего доклада достаточно лишь привести результаты двух совсем недавних подробных официальных исследований. Хотя оба исследования посвящены промышленно развитым странам, еще большие проблемы существуют в «бедных и нестабильных странах»⁴⁸.

25. Первое исследование, проведенное Национальным контрольно-ревизионным управлением Соединенного Королевства, привело к заключению о том, что модель инициатив в области частного финансирования оказалась более дорогостоящей и менее эффективной, чем государственное финансирование, в обеспечении больниц, школ и других объектов государственной инфраструктуры⁴⁹. Второе исследование, проведенное Европейской счетной палатой Европейского союза, было посвящено изучению 12 государственно-частных партнерств в Греции, Ирландии, Испании и Франции в сферах автомобильного транспорта и информационно-коммуникационной технологии. Оно пришло к заключению о том,

⁴⁶ См. Joseph E. Stiglitz, Foreword, in Gérard Roland, ed., *Privatization: Successes and Failures* (New York, Columbia University Press, 2008), p. xii.

⁴⁷ См. Bernardo Bortolotti and Valentina Milella, “Privatization in Western Europe: stylized facts, outcomes and open issues”, in Roland, *Privatization*, p. 32; David Parker and David Saal, eds., *International Handbook on Privatization* (Edward Elgar Publishing, 2003), p. 3; и Malcolm Langford, “Privatization and the right to water”, in Malcolm Langford and Anna F. S. Russell, eds., *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017), p. 502.

⁴⁸ См. David Pilling, “World Bank set for Uganda dam refinancing talks despite criticism”, *Financial Times*, 7 March 2018.

⁴⁹ См. United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, report by the Comptroller and Auditor General (London, 2018).

что партнерства характеризуются «распространенными недостатками и ограниченными выгодами»⁵⁰.

26. С точки зрения затрат частное финансирование является более дорогостоящим, чем государственное финансирование, и государственно-частные партнерства могут быть также сопряжены с высокими затратами на проектирование, на содержание управленческого аппарата и на сопровождение сделок в силу их сложности и необходимости во внешних консультациях⁵¹. Кроме того, переговоры по вопросам, иным чем традиционные закупки, могут вызвать задержки в реализации проектов на несколько лет⁵². Исследование Европейского союза выявило «значительные проявления неэффективности в виде задержек в ходе строительства и серьезных увеличений издержек»⁵³.

27. Аналогичные выводы были сделаны по итогам обзора государственно-частных партнерств в области здравоохранения и образования в Африке, Азии и Латинской Америке, и они указали на высокие издержки и тяжелое постоянное административное бремя для государственного сектора⁵⁴. Исследование Соединенного Королевства содержало предостережение относительно частных структур, назначающих высокие цены для покрытия непредвиденных расходов, и относительно растущих цен, сопровождающих затянувшиеся переговоры, что приводит к «существенному росту капитальных затрат по сравнению с первоначальной сметой»⁵⁵. Существует также и проблема с подрядчиками, которые первоначально предлагают низкие цены, а затем повышают тарифы путем пересмотра условий контрактов⁵⁶. Это согласуется с выводом Европейского союза относительно «чрезмерно оптимистических сценариев касательно будущего спроса и использования запланированной инфраструктуры»⁵⁷.

28. С точки зрения эффективности исследование Соединенного Королевства не установило «никаких доказательств оперативной эффективности» в рамках инициативы по частному финансированию больниц и пришло к выводу о том, что «расходы на обслуживание, такое как уборка, в лондонских больницах выше согласно контрактам в рамках инициативы по частному финансированию»⁵⁸. Министерство образования Соединенного Королевства сообщило, что расходы на финансирование частных проектов на 40 процентов выше, чем займы правительства, в то время как анализ, проведенный одним из комитетов Казначейства, показал, что расходы на финансируемую из частных источников больницу на 70 процентов больше расходов на больницу, финансируемую государственным сектором⁵⁹.

29. Приватизация государственных проектов и услуг часто дает значительную краткосрочную экономию на затратах, но только за счет тяжелого бремени, возлагаемого на будущие поколения. Изъятие соответствующих расходов из балансовой ведомости правительства подрывает «соотношение цены и качества,

⁵⁰ См. European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*.

⁵¹ См. Languille, “Public-private partnerships in education and health in the global South”, p. 156; и Germà Bel and Xavier Fageda, “What have we learned from the last three decades of empirical studies on factors driving local privatization?”, *Local Government Studies*, vol. 43, No. 4 (2017) pp. 503–511.

⁵² См. European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p. 9.

⁵³ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁴ См. Languille, “Public-private partnerships in education and health in the global South”, p. 156.

⁵⁵ См. United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, p. 9.

⁵⁶ См. J. Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing It Right*, WBI Development Studies, No. 28816 (Washington, D.C., World Bank 2004), p. 81.

⁵⁷ См. European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p. 10.

⁵⁸ См. United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para. 1.9.

⁵⁹ *Ibid.*, para. 1.19.

равно как и транспарентность»⁶⁰ и подвергается критике как «фискальная иллюзия»⁶¹.

30. Исследования, проведенные в Европейском союзе и в Соединенном Королевстве, вызывают беспокойство и по поводу других вопросов, которые заслуживают краткого упоминания здесь: а) конфликты между озабоченностью населения по поводу качества жизни и озабоченностью частного сектора относительно прибыльности⁶²; б) трудности в плане недопущения непредвиденных прибылей для частного сектора, компенсирующего незапланированные потери посредством перезаключения контрактов⁶³; в) структуры частного сектора организованы так, чтобы свести к минимуму или избежать налоги на прибыль⁶⁴; г) отсутствие конкуренции при проектировании и выборе приватизированных проектов⁶⁵; д) риск частных монополий; е) неправильное распределение рисков между сторонами и чрезмерные ставки вознаграждения для частных компаний⁶⁶; и г) негибкие долгосрочные контракты, которые могут оставить правительства с дорогостоящими ненужными проектами⁶⁷.

V. Воздействие на права человека

31. Договоренности о приватизации редко благоприятствуют оценкам воздействия на права человека. Во-первых, критерии прав человека систематически отсутствуют почти во всех таких соглашениях. Во-вторых, устойчивый контроль редко осуществляется в таких вопросах, как воздействие на бедные слои населения, доступ к услугам и качество обслуживания⁶⁸.

32. Вместе с тем имеющиеся материалы свидетельствуют о том, какими бесчисленными путями приватизация может оказывать негативное воздействие на людей, живущих в нищете или на мизерные доходы. Для целей настоящего доклада достаточно привести лишь несколько примеров.

33. По мере приватизации различных аспектов систем уголовного правосудия взимаются самые разнообразные платежи и штрафы, оказывающие гораздо большее воздействие на бедных людей, которые должны затем залезать в долги, чтобы оплачивать их, либо сталкиваться с угрозой неплатежа. Качество услуг, которые они могут себе позволить, снижается, а их шансы на то, чтобы добиться справедливости, еще больше ослабевают (см. [A/HRC/38/33/Add.1](#)). Заключение находится во власти жаждущих прибыли частных субъектов, и корпорации приобретают огромное влияние в формировании государственной политики, которая отражает корпоративные, а не государственные интересы.

34. Приватизация в сфере социальной защиты часто приводит к тому, что беднота «низводится в новый, еще меньше обеспеченный финансовыми ресурсами государственный сектор»⁶⁹. Модель подготовки социальных работников, позволяющая распознавать естественную уязвимость состояния людей и выявлять

⁶⁰ См. European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, p. 11.

⁶¹ См. United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para. 1.16.

⁶² См. Edmiston, "Social security privatization in the UK", p. 119.

⁶³ См. United Kingdom, House of Commons, Committee of Public Accounts, "Private finance initiatives", June 2018, p. 5.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁵ См. European Court of Auditors, *Public-Private Partnerships in the EU*, pp. 9–10.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁷ См. United Kingdom, National Audit Office, *PF1 and PF2*, para. 1.21.

⁶⁸ См. пункт 82 ниже.

⁶⁹ См. Shiri Noy, *Banking on Health: The World Bank and Health Sector Reform in Latin America* (Cham, Switzerland, Springer Nature, 2017), pp. 18–19.

конкретные социальные, психологические, экономические и даже структурные проблемы, с которыми сталкиваются люди, заменяется моделью, которая определяется соображениями экономической эффективности и которая нацелена на то, чтобы свести к минимуму время, расходуемое на каждого клиента, быстрее закрывать дела, добиваться максимальных с формальной, но не человеческой точки зрения результатов, взимать по мере возможности денежные сборы и, соответственно, обслуживать в первую очередь более обеспеченных людей, и свести к минимуму отчетность и последующую деятельность⁷⁰.

35. Происходит все большая приватизация систем социального страхования, которая ведет к передаче обслуживания на внешний подряд, маркетизации социального страхования, коммерциализации административных дискреционных полномочий и оплате по результатам⁷¹. Эти подходы расширяют права и возможности частных коммерческих субъектов в плане принятия решений относительно потребностей и возможностей людей, побуждают их делать это на корпоративной основе, а не исходя из общественного блага, и вознаграждают сокращения расходов, а не достижение позитивных человеческих результатов. От этого неизбежно страдают бедные, поскольку используются подходы по принципу «преференциального отбора», отдающие предпочтение клиентам с проблемами, легче всего поддающимся решению, или клиентам, которые могут позволить себе оплачивать услуги, и при этом люди с серьезными или трудноразрешимыми проблемами отводятся на задний план. Такой приватизированный уход, помимо прочего, особенно подвержен расовой или иным формам дискриминации.

36. Инфраструктурные проекты будут наиболее привлекательными для частных провайдеров, когда можно будет взимать значительную плату за пользование или когда строительные расходы являются относительно низкими⁷². Однако неимущие не имеют возможности платить, не могут позволить себе пользоваться многими услугами и нередко живут в отдаленных или в силу иных причин недостаточно обеспеченных услугами районах. Водоснабжение, санитария, электроэнергия, дороги, транспорт, образование, здравоохранение, социальное обслуживание и финансовые услуги — все они с гораздо меньшей степенью вероятности будут обеспечиваться в достаточном объеме или с хорошим качеством для бедноты. Вместо этого такие люди либо обходятся без таких услуг, либо платят еще больше за альтернативные услуги. Например, появляется все больше дорогостоящих платных дорог, и бедные вынуждены обходиться альтернативными дорогами низкого качества, находящимися в плохом состоянии и все более игнорируемыми.

37. Можно привести много других примеров. Ответ сторонников приватизации на такую обеспокоенность будет в целом сводиться к тому, что коррективы в интересах бедных слоев следовало бы более эффективно предусматривать в соответствующей политике и соответствующих проектах и что улучшенные механизмы контроля и подотчетности могли бы дать более оптимальные результаты. Иными словами, нет ничего сугубо неверного в этом процессе, но его

⁷⁰ См. Mimi Abramovitz and Jennifer Zelnick, “Privatization in the human services: implications for direct practice”, *Clinical Social Work Journal*, vol. 43, No. 3 (September 2015), p. 283. URL: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10615-015-0546-1.pdf>.

⁷¹ См. Edmiston, “Social security privatization in the UK”, p. 114; и Taner Akpınar and Servet Akyol, “Political economy of transforming social security policy in Turkey”, *World Review of Political Economy*, vol. 9, No. 1 (spring 2018), p. 80.

⁷² См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Heinrich Böll Foundation, *The Other Infrastructure Gap: Sustainability – Human Rights and Environmental Dimensions* (2018).

можно было бы организовать лучше. Специальный докладчик анализирует эти и другие традиционные решения ниже⁷³.

VI. Правозащитное сообщество и приватизация⁷⁴

38. В вышедшем в 2017 году докладе Генерального секретаря и Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека было заявлено, что приватизация в главных секторах «не должна осуществляться в ущерб справедливому доступу к этим услугам и защите прав человека и должна быть предметом оценок воздействия на права человека» (см. A/HRC/36/23, пункт 55). Однако большей частью правозащитное сообщество имело дело с приватизацией только в связи с определенными конкретными вопросами, но не в целом. И правозащитные органы Организации Объединенных Наций, которые обычно стараются умалчивать значение или избегать связанных с политической экономией аспектов прав человека, делают это и в отношении приватизации, несмотря на ее серьезное воздействие во многих ситуациях, имеющих отношение к правам человека.

A. Договорные органы

39. Ученые-исследователи, обследовавшие работу договорных органов, пришли к выводу о том, что большинство из них занимаются лишь довольно ограниченным и не очень убедительным образом многочисленными вопросами, возникающими в связи с приватизацией⁷⁵. Главными исключениями являются Комитет по правам ребенка и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Первый из них постоянно признает актуальность приватизации и настаивает на том, что передача на внешний подряд или приватизация услуг для детей не освобождает государство от его обязанностей согласно Конвенции о правах ребенка⁷⁶.

40. В замечаниях общего порядка Комитета по экономическим, социальным и культурным правам регулярно, хотя и не постоянно затрагиваются вопросы, касающиеся роли и обязанностей частных субъектов. Важнейшим моментом в этой юриспруденции было заявление Комитета о том, что государства-участники должны обеспечивать условия к тому, чтобы третьи стороны, эксплуатирующие или контролирующие системы водоснабжения и водные ресурсы, «не ставили под угрозу и не подвергали риску осуществление данного права с точки зрения достаточности, безвредности, экономической и физической доступности воды»⁷⁷. Хотя некоторые ученые хвалят различные методы, используемые Комитетом при рассмотрении вопросов приватизации⁷⁸, другие критикуют его за то,

⁷³ См. World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12* (Washington, D.C., 2015), p. 100.

⁷⁴ Что касается детального обзора вопросов приватизации и практики механизмов по контролю за соблюдением прав человека, см. Antenor Hallo De Wolf, *Reconciling Privatization with Human Rights* (Intersentia, 2012), chap. V.

⁷⁵ См. Aoife Nolan, "Privatization and economic and social rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 4, No. 4 (forthcoming). URL: http://eprints.nottingham.ac.uk/50113/1/Nolan_Privatization%20%20ESR_HRQ_sharing.pdf; and De Wolf, *Reconciling Privatization with Human Rights*.

⁷⁶ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 16 (2013) об обязательствах государств, касающихся воздействия предпринимательской деятельности на права детей, пункт 25.

⁷⁷ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункт 24.

⁷⁸ См. Langford and Russell, eds., *The Human Right to Water*, p. 473.

что он не занимается «формами, процессами, краткосрочными и конечными результатами приватизации и ее воздействием на права углубленным образом в своих замечаниях общего порядка или в другой работе», и приходят к выводу о том, что его заключительные замечания по этому вопросу, за исключением тех, которые касаются права на образование, являются «большой частью ситуативными»⁷⁹. Право на образование является, тем не менее, одной из главных арен боев в этом вопросе⁸⁰.

41. В 2017 году, однако, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам принял замечание общего порядка, в котором он довольно подробно затронул вопрос о приватизации. По сути дела, его позиция включает следующие элементы: а) сама по себе приватизация не запрещается Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах; б) «в таких областях, как водоснабжение или электроснабжение, образование и здравоохранение, где роль государственного сектора традиционно является сильной ... в отношении частных поставщиков услуг надлежит применять строгие правила, накладывающие на них так называемые “обязательства государственной службы”»; с) в случае предоставления товаров и услуг частным сектором они могут стать менее доступными и менее качественными; d) приватизация не должна приводить к тому, чтобы реализация закрепленных в Пакте прав «ставилась в зависимость от платежеспособности»; и e) поскольку приватизация «способна породить дефицит подотчетности, надлежит принять меры, гарантирующие право отдельных лиц участвовать в оценке адекватности предоставления таких товаров и услуг»⁸¹.

V. Специальные процедуры

42. Многие мандатарии специальных процедур касаются вопросов приватизации. Что касается экономических, социальных и культурных прав, то обеспокоенность выражали все мандатарии, занимающиеся вопросам водоснабжения и санитарии, жилья, иностранной задолженности, образования и здравоохранения. Одно из наиболее жестких критических замечаний касается того, что немалое число лиц не могут получить доступ в частные школы, что «усугубляет существующие виды неравенства в получении доступа к образованию и ведет к дальнейшей маргинализации малоимущих слоев населения» (см. A/HRC/29/30, пункт 43). Мандатарии, занимающиеся гражданскими и политическими правами, также высказывали явную обеспокоенность, особенно в контексте казней, пыток, наемников и коммерческой деятельности. Несмотря на риск чрезмерного обобщения, можно сказать, что главным образом они указывают на более низкие стандарты, вызванные приватизацией, в секторах безопасности, здравоохранения, полицейской службы, содержания под арестом, разведки и других секторах, призывают соответствующие правительства обеспечить поддержание надлежащих стандартов частными субъектами и настаивают на том, что акт приватизации соответствующих видов деятельности не сказывается на обязательствах государств.

⁷⁹ См. Nolan, “Privatization and economic and social rights”, p. 15.

⁸⁰ См. Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “Human rights bodies statements on private education, September 2014–November 2017”, synthesis paper, ver. 9., November 2017. URL: http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2016/10/GIESCR-CRC_CESCR_CEDAW-synthesis-statements-on-private-actors-in-education.pdf.

⁸¹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 24 (2017) об обязательствах государств по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах в контексте предпринимательской деятельности, пункты 21–22.

С. Ученые

43. Имеется обширная литература по вопросам приватизации и ее последствий для прав человека. Большинство комментаторов признают основной принцип приватизации, обращают внимание на ее недостатки на практике и призывают принимать меры для ее более эффективного регулирования.

44. В недавно вышедшей важной работе Манфред Новак доказывает, что приватизация противоречит международному праву прав человека в той степени, в какой она предполагает любой преднамеренный регресс в уровне услуг, предоставляемых в связи с «основными правительственными функциями», включая «образование, социальное обеспечение, водоснабжение, личную свободу, безопасность, достоинство и целостность». Так, например, при отправлении правосудия «широкая приватизация ... крайне затруднит, а то и сделает невозможным для государств» уважать права человека.

45. Вместе с тем он выделяет также ряд других секторов («промышленность; банки; средства транспорта, включая железные дороги, авиалинии, порты и автомобильные дороги; средства связи, включая почтовые и телекоммуникационные услуги»), в отношении которых «приватизация привела к повышению эффективности и не оказывает никакого непосредственного позитивного или негативного воздействия на пользования правами человека»⁸² Однако эта аккуратная классификация является спорной в силу нескольких причин. Во-первых, не предлагается никаких убедительных критериев для идентификации различных секторов. Во-вторых, делается огульная оценка приемлемых видов приватизации без анализа деталей в любом конкретном контексте. В-третьих, не принимаются в расчет доказательства того, что приватизация порождает негативные последствия, по крайней мере для малоимущих групп населения, во многих из секторов, в связи с которыми он поддерживает приватизацию. И в-четвертых, этот анализ растягивает до критической точки концепцию преднамеренного регресса вместо того, чтобы полагаться на позитивные обязательства, взятые на себя государствами.

46. Другая ученая, Ифе Нолан, обращает особое внимание на воздействие приватизации на экономические и социальные права. Она считает приватизацию допустимой при том условии, что она осуществляется надлежащим образом и достигает соответствующих результатов. Она подчеркивает центральные и непреодолимые обязательства государства «до, в ходе и после приватизации»⁸³ и критикует различных авторов, в особенности Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, за оценку приватизации в первую очередь сквозь призму лежащего на государстве обязательства по защите вместо более широкого обязательства добиваться осуществления соответствующих прав⁸⁴.

Д. Гражданское общество

47. Приватизация уже давно вызывает серьезную обеспокоенность и гражданского общества, в последнее время — в связи с целями в области устойчивого развития. В одном из докладов на эту тему был сделан вывод о том, что «приватизация и государственно-частные партнерства связаны с несоразмерными рисками и расходами для государственного сектора и могут даже усугублять неравенства, уменьшать равный доступ к необходимым услугам и ставить под угрозу

⁸² См. Manfred Nowak, *Human Rights or Global Capitalism: The Limits of Privatization* (Philadelphia, University of Pennsylvania, 2017), p. 3.

⁸³ См. Nolan, "Privatization and economic and social rights", p. 12.

⁸⁴ Ibid., pp. 18–20.

осуществление прав человека»⁸⁵, однако реакция групп, занимающихся вопросами прав человека, является весьма неоднородной. На национальном уровне эта точка зрения получила определенное признание⁸⁶, о чем свидетельствует подробная жалоба, поданная в 2018 году в канцелярию консультанта по вопросам соблюдения/омбудсмена Международной финансовой корпорации в отношении приватизированного образования в Кении⁸⁷. Среди более крупных международных неправительственных организаций Международная федерация по правам человека неоднократно ставила вопрос о приватизации в страновых докладах, однако Федерация никак не упоминает ее в своей ведущей публикации о корпоративной подотчетности⁸⁸. Организация «Хьюман райтс уотч» решительно критикует ее последствия в конкретных областях, таких как уголовное правосудие, содержание незаконных мигрантов под стражей и информационная технология, но она не проводит никакой общей политики в отношении приватизации. Глобальная инициатива в защиту экономических, социальных и культурных прав включает масштабный проект, посвященный приватизации в сфере образования⁸⁹, и участвует в разработке стандартов по этой теме⁹⁰.

48. Было предпринято несколько попыток разработать общие политические заявления, в том числе Международной сетью по экономическим, социальным и культурным правам, уделившей основное внимание государственно-частным партнерствам⁹¹, и организацией «Международная амнистия», которая предостерегла, что приватизация «может быть барьером на пути универсального доступа, если она не будет должным образом регулироваться», и что неспособность государства защищать экономические, социальные и культурные права «может приводить к нарушениям прав ... в частности в отношении самых бедных и самых маргинализированных групп населения». Она критиковала подходы на основе возмещения затрат в сферах жилья и здравоохранения, которые «могут иметь гендерно-дифференцированные и опосредованно дискриминационные последствия ... даже в случае существенного субсидирования»⁹². Хотя этот анализ не указывает на решения, в одном из более ранних докладов были перечислены семь «принципов прав человека в отношении предоставления необходимых услуг». Ими являются: обеспечение защиты прав; создание ясной и прозрачной нормативно-правовой основы; обеспечение поддержания доступа к услугам; отстаивание принципа недискриминации; оценка воздействия; обеспечение того, чтобы процесс приватизации был открытым, справедливым и прозрачным; и обеспечение системы социальной защиты, требующей, чтобы приватизированные структуры «гарантировали доступ для всех, в частности для бедных,

⁸⁵ См. Adams and others, *Spotlight on Sustainable Development 2017*, p. 11.

⁸⁶ См., в общем плане, www.business-humanrights.org/en/issues/other/privatisation.

⁸⁷ См. Judith Oloo, Regional Director, East Africa Centre for Human Rights, "Submission of complaint concerning the Bridge International Academies", 16 April 2018. URL: <http://eachrights.or.ke/wp-content/uploads/2018/04/CAO-Complaint-EACHRights-16-April-18-Public.pdf>.

⁸⁸ International Federation for Human Rights, *Corporate Accountability for Human Rights Abuses: A Guide for Victims and NGOs on Recourse Mechanisms*, 3rd ed. (Paris, 2016).

⁸⁹ См. <http://globalinitiative-escr.org/advocacy/privatization-in-education-research-initiative/international-advocacy-on-privatisation-in-education/>.

⁹⁰ См. Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, "Human rights guiding principles on the State obligations regarding private schools", draft 2018. URL: <https://www.gi-escr.org/private-actors-social-services/education/human-rights-guiding-principles/>.

⁹¹ International Network for Economic, Social and Cultural Rights, "Privatization and public-private partnerships", briefing note, 2016. URL: www.escr-net.org/sites/default/files/1169911442/privatisation_briefing_note_english.pdf.

⁹² Amnesty International, *Theory of Change Summaries 2016–2019* (2016), p. 19. URL: www.amnesty.org/download/Documents/POL1031652016ENGLISH.PDF.

маргинализированных, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении лиц и групп»⁹³.

49. Несмотря на риск чрезмерного обобщения, можно резюмировать, что правозащитные группы в целом мало что делают для урегулирования более широких, системных последствий приватизации и полагаются на повторение доктринальных позиций невзирая на убедительные доказательства того, что такие подходы не дают результата.

VII. Главные методы смягчения негативных последствий и их недостатки

50. Последовательный отклик, позволяющий вскрыть недостатки приватизации, сводится к тому, чтобы предлагать методы, которые предположительно будут смягчать негативные последствия. Проведенный ниже анализ посвящен оценке главных методов.

A. Определение некоторых видов деятельности как имманентно государственных

51. Аналитики обычно стремятся выявить услуги, которые являются имманентно государственными по своему характеру и, следовательно, должны всегда гарантироваться государством (независимо от того, предоставляются они им или нет). Даже Адам Смит, являвшийся яростным сторонником приватизации, выделял определенные виды деятельности, которые должны оставаться обязанностью государства, включая почту и национальную инфраструктуру, как то «хорошие дороги, мосты, судоходные каналы, гавани»⁹⁴. Хотя суды время от времени характеризовали такие виды деятельности, как функционирование тюрем, как имманентно правительственные по своей природе⁹⁵, установление критериев, с помощью которых можно было бы отделять имманентно государственные виды деятельности от других, которые можно было бы приватизировать, оказалось практически невыполнимой задачей. Несмотря на осуждение этой концепции, реальность такова, что почти безграничный диапазон государственных функций возложен на коммерческие корпорации в той или иной юрисдикции, и правозащитные органы редко осуждают такие передачи наотрез.

52. Более мягкая форма этого подхода заключается в том, чтобы предлагать, что, как правило или в принципе, определенные виды деятельности должны выполняться государством⁹⁶. Но, опять же, этот метод не может существенно ограничить сферу применения приватизации на практике.

⁹³ Amnesty International, “Human rights and privatization”, 17 March 2005.

⁹⁴ См. David A. Reisman, “Adam Smith on market and State”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 154, No. 2 (June 1998), p. 375.

⁹⁵ См. High Court of Justice, Israel, *Academic Centre for Law and Business v. Minister of Finance*, Case No. 2605/05, 19 November 2009.

⁹⁶ Что касается частных центров содержания под стражей, см. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, замечание общего порядка № 2 (2013) о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, пункт 39.

В. Ассимиляция частного субъекта с государством

53. Различные комментаторы и правозащитные органы Организации Объединенных Наций пытаются обойти воздействие приватизации, утверждая, что персонал, работающий на частных субъектах, тем не менее, «выступает в официальном качестве»⁹⁷ и поэтому должен соблюдать обязательства государства, либо что «государства-участники не могут избавиться от своих обязательств в области прав человека, передавая [конкретные функции] на внешний подряд частным коммерческим предприятиям»⁹⁸. Однако, хотя эти методы позволяют соответствующим наблюдателям избегать признания того, что реальность коренным образом изменилась в результате приватизации, они мало чем помогают сдерживать предпочтения государств или поддерживать подлинную подотчетность в области прав человека.

С. Детальное регулирование

54. Следующий метод — это настаивать на том, что государства должны принимать детальные положения, регулирующие деятельность приватизированных провайдеров. Так, например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам настойчиво призвал к тому, что, дабы частные провайдеры «не ставили под угрозу и не подвергали риску осуществление данного права с точки зрения достаточности, безвредности, экономической и физической доступности воды ..., должна быть создана эффективная система регулирования в соответствии с Пактом»⁹⁹. Некоторые ученые пошли еще дальше, высказав мысль о том, что «чем больше государство делегирует выполнение своих обязанностей негосударственному субъекту, тем большим является его обязательство защищать»¹⁰⁰. В некоторых секторах, таких как водоснабжение и тюрьмы, предпринимались попытки такого регулирования, и оно порой было эффективным¹⁰¹. Однако в большинстве случаев существует мало доказательств, наводящих на мысль о том, что приватизация в большинстве секторов и в большинстве стран осуществлялась на условиях, напоминающих такого рода детальные обязательства, которые право в области прав человека накладывало бы на правительственного провайдера.

Д. Тщательный контроль

55. Многие правозащитные органы и комментаторы настаивают на необходимости обеспечения полного и всестороннего контроля за приватизированными провайдерами. Комитет по правам ребенка призвал ввести в действие «постоянный механизм или процесс мониторинга, призванный обеспечить, чтобы все негосударственные поставщики услуг имели и применяли стратегии, программы и процедуры, соответствующие положениям Конвенции»¹⁰². Комитет по

⁹⁷ См. Комитет против пыток, замечание общего порядка № 2 (2007) об имплементации статьи 2.

⁹⁸ См. Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, замечание общего порядка № 2 (2013), пункт 39.

⁹⁹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункт 24.

¹⁰⁰ См. Sharmila L. Murthy, "The human rights(s) to water and sanitation: history, meaning and the controversy over privatization", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, No. 1 (2013), p. 142.

¹⁰¹ См. Langford and Russell, eds., *The Human Right to Water*.

¹⁰² Ibid.

экономическим, социальным и культурным правам призвал обеспечить «независимый механизм контроля, подлинное участие общественности и наложение санкций в случае несоблюдения»¹⁰³. А Генеральный секретарь высказал мысль о необходимости того, чтобы частные провайдеры были предметом оценок воздействия на права человека (см. A/HRC/36/23, пункт 55). Вместе с тем есть мало указаний на то, что правозащитные органы приложили большие усилия для обеспечения того, чтобы такой контроль действительно осуществлялся, или для порицания государств, когда этого не делается.

Е. Руководящие указания и еще раз руководящие указания

56. Учреждения и комментаторы неизменно подчеркивают важность разработки руководящих указаний для обеспечения того, чтобы государственно-частные партнерства достигали всего диапазона желаемых целей¹⁰⁴. Однако, по сути дела, уже принята уйма руководящих указаний, и большинство из них игнорируют права человека в широком смысле этого понятия и уделяют мало внимания негативным результатам, к которым может приводить приватизация с точки зрения нищеты и неравенства. Недавно проведенный обзор 12 наборов руководящих указаний показал, что они затрагивают главным образом транзакционные аспекты, обходят вниманием гендерные проблемы¹⁰⁵ и игнорируют другие соответствующие направления политики экологических и социальных гарантий¹⁰⁶.

57. Хотя выпущенные в 2008 году руководящие указания Азиатского банка развития содержат главу, посвященную аспектам, ориентированным на потребности малоимущего населения, они предназначаются главным образом для сообщества доноров. Недавняя инициатива ЕЭК призывает к разработке типового закона о государственно-частных партнерствах, которая «учитывала бы гендерную проблематику» и «обеспечивала бы возможности для возмещения вреда, когда государственно-частные партнерства наносят ущерб правам людей» (см. ECE/CECI/WP/PPP/2017/CRP.1, стр. 19 оригинала).

58. Весьма влиятельное Руководство Всемирного банка по условиям контрактов в отношении государственно-частных партнерств содержит несколько ссылок на права человека, но лишь одна из них является существенно важной с точки зрения стимулирования частных подрядчиков к поощрению или даже уважению прав человека. Речь идет о сноске, которая обосновывает значение транспарентности и гласности, ссылаясь на право на свободу информации¹⁰⁷. В Руководстве даже не упоминаются Руководящие принципы предпринимательской

¹⁰³ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002), пункт 24.

¹⁰⁴ См. Jomo KS and others, “Public-private partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: fit for purpose?”, DESA working paper, No. 148 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2016), p. 22. URL: www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf.

¹⁰⁵ Прекрасное исследование см. в докладе Независимого эксперта по вопросу о последствиях внешней задолженности (A/73/179).

¹⁰⁶ См. Motoko Aizawa, “A scoping study of PPP guidelines”, DESA working paper, No. 154 (New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2018). The 12 guidelines were adopted by: Asian Development Bank (ADB) (2008); ADB, International Bank for Reconstruction and Development and Islamic Development Bank (2014); European Investment Bank (2011); European Commission (2003); International Monetary Fund (2006); OECD (2008); OECD (2012); Economic Commission for Europe (ECE) (2008); ECE (2016); Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2011); World Bank (2015); and World Bank (2016).

¹⁰⁷ См. World Bank, *Guidance on PPP Contractual Provisions*, 2017 ed. (Washington, D.C., 2017), note 50.

деятельности в аспекте прав человека. В нем, однако, конкретно указывается, что применимое право «должно ограничиваться обязательствами, которые частный партнер должен соблюдать на основании закона», включая «международные правозащитные или экологические договоры, непосредственно применимые в пределах соответствующей юрисдикции или включенные в ее национальное законодательство»¹⁰⁸. Как представляется, это положение сформулировано таким образом, чтобы обеспечить, что частные провайдеры практически никогда не должны будут соблюдать права человека, ибо такое обязательство почти никогда не навязывается правительствами. Руководство также, как представляется, требует, чтобы стандарты прав человека были фактически указаны в контракте, если они должны быть применимыми¹⁰⁹.

59. В анализе, проведенном одной юридической фирмой, был сделан вывод о том, что Руководство подчеркивает «преференции и требования партнера из частного сектора без соразмерного учета мнений правительства» и «создает непомерно высокий риск для правительств». Анализ также содержит предостережение относительно того, что ненадлежащее распределение рисков может приводить к дополнительному государственному долгу или к перенаправлению ресурсов с основных услуг на цели компенсации, которая может причитаться даже в том случае, если правительство «изменяет законодательство в рамках добросовестных, недискриминационных усилий по регулированию экологических и социальных вопросов в интересах общества»¹¹⁰.

Ф. Инициативы в интересах малоимущих

60. Были найдены различные решения в целях смягчения рисков для бедного населения, включая «диалог с правительствами-партнерами», «тщательный анализ вопросов нищеты и социального воздействия», «оказание справедливой и экономически доступной финансовой поддержки системам социальной защиты», «исследования с помощью индикаторов для отслеживания долгосрочного воздействия на пострадавших трудящихся», «меры тарифной реформы» и «прямые субсидии или перекрестные субсидии для содействия доступу более бедных групп населения в рамках экономически доступной стратегии»¹¹¹. Всемирный банк имеет целую веб-страницу, посвященную таким инициативам¹¹². Тем не менее существует удивительно мало доказательств того, что эти рекомендации реально выполнялись или сохранялись после начального этапа вслед за их одобрением.

¹⁰⁸ Ibid., para. 3.2.2.1.

¹⁰⁹ Ibid., note 32 (“If the parties agree the private partner should comply with institutional or industry standards or principles which are not legally binding, the PPP contract would typically specify the relevant version to be complied with...” («если стороны согласны с тем, что частный партнер должен соблюдать институциональные или отраслевые стандарты или принципы, не имеющие юридически обязательного характера, договор о государственно-частном партнерстве будет, как правило, указывать соответствующий вариант, подлежащий исполнению...»)).

¹¹⁰ См. **Error! Hyperlink reference not valid.** Foley Hoag, “Summary comments on the World Bank Group’s 2017 Guidance on PPP Contractual Provisions”, 15 September 2017. URL: <https://us.boell.org/2017/09/15/summary-comments-world-bank-groups-2017-guidance-ppp-contractual-provisions-0>.

¹¹¹ См. Estrin and Pelletier, *Privatization in Developing Countries*, pp. 42-43.

¹¹² См. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/ppps-poor>.

61. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) имеет государственно-частное партнерство в интересах малоимущего населения, однако приводится мало деталей относительно его достижений¹¹³, а созданные ЕЭК государственно-частные партнерства «на благо людей» предположительно имеют целью «увеличить доступность основных услуг для людей, особенно для тех, кто находится в уязвимом с социальной и экономической точек зрения положении ..., содействовать социальной справедливости и сделать основные услуги доступными без ограничений по каким-либо признакам»¹¹⁴. Это выглядит невероятно оптимистично с учетом того, что лишь немногие — если такие вообще имеются — гонящиеся за прибылью корпорации видят обеспечение социальной справедливости или доступных основных услуг для всех без каких-либо ограничений в качестве своей роли или своей цели.

G. Обеспечение широкого участия в принятии решений

62. В соответствии с тем же подходом ЕЭК настоятельно требуется, чтобы государственно-частные партнерства взаимодействовали со «всеми заинтересованными сторонами, которые либо непосредственно участвуют ..., либо оказываются прямо или косвенно затронутыми»¹¹⁵. Участие уже давно является волшебным эликсиром для тех, кто стремится обеспечить достижение таких результатов в сфере развития, которые согласовывались бы с уважением прав человека. Руководящие принципы по вопросу о крайней бедности и правах человека доходят до того, чтобы требовать от государств «обеспечивать активное, свободное, осознанное и значимое участие живущих в бедности лиц на всех этапах разработки, осуществления, контроля и оценки затрагивающих их решений и политики» (см. A/HRC/21/39, пункт 38).

63. Независимо от того, является ли это реалистичным в контексте государственного сектора или нет, такая утопия в отношении участия вряд ли может быть еще более отдаленной от реальности, существующей в контексте большинства процессов приватизации, в которых принятие решений по сути дела становится привилегией субъекта частного сектора. Более того, даже в отношении решений, принятие которых остается в руках государства, частный сектор все сильнее и, как и следовало ожидать, настойчивее добивается прямого участия.

64. В других ситуациях гражданское общество одновременно подвергается нападкам и маргинализируется. Даже в отношении целей в области устойчивого развития, в связи с которыми многое сделано для обеспечения участия многочисленных заинтересованных сторон, реальность такова, что организациям гражданского общества отводится все меньшая роль, в то время как государственно-частные партнерства поглощают наибольший объем энергии, окружающей этот процесс. Приватизация является фактором, определяющим эти изменения. Организации гражданского общества сохраняют свое значение главным образом в ситуациях, в которых правительственных субъектов можно убедить, уломать или сконфузить, с тем чтобы они продвигали программы действий, предназначенные для удовлетворения общественных интересов. Однако там, где приватизация систематически подрывает государственную власть и где власть

¹¹³ См. www.unescap.org/5P.

¹¹⁴ См. Specialist Centre on PPP in Smart and Sustainable Cities, “Draft proposal for an evaluation methodology for ‘people-first’ public-private partnerships”, April 2018. URL: www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/Forum/Documents/Draft_Proposal_for_Evaluation_Methodology_for_People_First_PPPs.pdf.

¹¹⁵ Ibid.

вместо этого передается частным субъектам или через них, значимость организаций гражданского общества уменьшается, а их финансирование испаряется.

VIII. Переосмысление последствий приватизации для прав человека

65. Требуются новые стратегии, которые должны включать указанные ниже меры.

A. Признание прошлых недостатков

66. Мало какие проблемы можно решить, если вначале не признать их существование. Поэтому необходимо признать явные недостатки существующих мер реагирования на стремительное распространение приватизации ранее бывших государственными товаров и услуг.

B. Подтверждение основных ценностей

67. Процедурные решения не работают именно потому, что приватизация является философией управления, а не просто механизмом финансирования. Поэтому новая стратегия должна быть сфокусирована прежде всего на основных ценностях. И действительно, первоначальные апологеты приватизации рассматривали ее как вопрос ценностей, хотя и весьма отличных. Известно высказывание Маргарет Тэтчер о том, что «нет такого понятия, как общество ... Нет такого понятия, как право, если человек вначале не выполнил обязательство»¹¹⁶.

68. В ответ на это правозащитное сообщество должно вновь подтвердить центральное место таких концепций, как равенство, общество, государственный интерес и совместная ответственность. Хотя международное право касается в первую очередь прав индивидуумов, права человека четко внедрены также в общество и общину и неотделимы от них. Не случайно, что Всеобщая декларация прав человека: провозглашает свое значение для «каждого органа общества»; призывает «общество и государство» защищать семью; признает, что каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение; подчеркивает, что каждый человек имеет «обязанности перед обществом»; и предусматривает ограничения на права только в той степени, в какой они удовлетворяют «справедливые требования морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

69. В то время как право прав человека основывается на существовании компетентного и милосердного государства, сторонники приватизации исходят из того, что государство является некомпетентным и/или зловредным, и изображают частный сектор эффективным и социально ответственным.

70. Правозащитному сообществу необходимо освещать многочисленные причины, по которым правительство должно располагать наилучшими возможностями для выполнения общинных обязанностей. Они включают приверженность правительства поощрению подлинного равенства, его способность принимать правила, которые становятся справедливыми и равноправными благодаря процессам консультаций и обратной связи, использование им систем сдержек и противовесов, предназначенных для недопущения поглощения какой-либо

¹¹⁶ См. Samuel Brittan, "Thatcher was right – there is no 'society'", *Financial Times*, 18 April 2013. URL: www.ft.com/content/d1387b70-a5d5-11e2-9b77-00144feabdc0.

отдельной группой, его уклонение от личной финансовой выгоды для администраторов и его подотчетность за предполагаемые нарушения прав человека. При режиме приватизации эти соображения, по большей части, заменяются единственным мериллом экономической эффективности — концепцией, которая никак не может охватить весь диапазон целей, которых стремятся достичь те, кому поручено продвигать и поддерживать общественное благо.

C. Повторная легализация налогообложения

71. С 1980-х годов неолибералы прилагают весьма успешные усилия с целью делегитимизировать налогообложение. Рост приватизации усилил это давление. По мере того как корпорации становятся все более могучими в политическом отношении, они оказывают еще большее давление с целью добиться более низких ставок налога на прибыль корпораций, расширенных налоговых уступок или льгот и более широких лазеек для содействия минимизации налогов. Эти шаги, в свою очередь, приводят к тому, что правительства испытывают серьезную нехватку средств, а их способность предоставлять государственные услуги и одновременно регулировать, контролировать, улучшать и, когда это необходимо, дополнять деятельность частного сектора, относящуюся к общественному благоу, оказывается в значительной степени ограниченной.

72. Правозащитным группам необходимо освещать тяжелые последствия — не только с точки зрения неравенства, но и для прав человека в целом — лишения правительств государственных доходов. Им необходимо приводить аргументы в пользу сбалансированного и прогрессивного налогово-бюджетного режима в интересах общества в целом¹¹⁷.

D. Восстановление позиций морального превосходства

73. Парадоксально то, что позиции морального превосходства в плане правозащитной лексики слишком часто уступаются сторонникам приватизации. В то время как защитники прав человека часто воздерживаются от утверждения права человека на охрану здоровья, на воду или на равный доступ к правосудию, опасаясь, что такие заявления могут оттолкнуть консерваторов, сторонники приватизации без разбора говорят о свободе, имущественных правах, автономии и достоинстве, хотя часто они делают это с использованием методов, абсолютно чуждых согласованным международным стандартам в области прав человека. Даже «общественный договор» сейчас, по-видимому, может быть проще всего достигнут посредством приватизации¹¹⁸.

74. Вместо того чтобы отказываться от правозащитной лексики в контексте реагирования на приватизацию, и риторика, и суть прав должны стать главной ареной сражений. Общество, постоянно провозглашающее, что права человека являются неотъемлемыми, не может допустить их отчуждения вследствие приватизации.

¹¹⁷ См. Nicholas Lusiani and others, *Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation* (Centre for Economic and Social Rights, 2018).

¹¹⁸ См. Business and Sustainable Development Commission, *Better Business, Better World*, p. 82.

Е. Перенастройка

75. Более долгосрочная задача, с которой правозащитники не могут, разумеется, справиться в одиночку, заключается в том, чтобы кардинально изменить презумпцию, которая сейчас полностью взята на вооружение такими субъектами, как Всемирный банк, и согласно которой приватизация является стандартной настройкой, а роль государственного сектора сводится к роли «крайнего», который делает то, что никто другой не может или не хочет делать. Правозащитным группам необходимо начать систематически заниматься последствиями приватизации, документально подтверждать и вскрывать ситуации, в которых приватизация приводит к результатам, отличающимся дефицитом прав. Задача состоит в отстаивании стандартов в области прав человека, а не просто в том, чтобы интересоваться, кто работает лучше: государственные или частные субъекты.

Ф. Обеспечение для прав человека центрального места в концептуальной схеме приватизации

76. В настоящее время стандарты в области прав человека либо находятся на самом краю, либо вообще отсутствуют в концептуальной схеме, регулирующей приватизацию. Это результат умысла, а не случайности, и это усиливает исходную посылку о том, что приватизация порой осуществляется именно для того, чтобы избежать ограничений, которые в ином случае вытекают бы из уважения прав человека. Даже там, где этого не происходит, возникающая в результате этого реальность такова, что многочисленные стороны общественной жизни и деятельности оказываются все в большей мере лишенными защиты прав человека.

Г. Воссоздание подотчетности в сфере прав человека

77. Подотчетность является стержнем прав человека, однако приватизация делает существующие механизмы все менее важными. Совет по правам человека, система специальных процедур, договорные органы и универсальный периодический обзор не добились практически никаких успехов в том, что касается задачи обеспечения подлинной подотчетности со стороны приватизированных структур. Эти структуры редко — если вообще когда-либо — вступают в диалог, будь то конструктивный или какой-либо иной, с международными правозащитными органами в отношении предполагаемых нарушений прав. Вместо этого они пользуются в определенной степени неприкосновенностью, которой могли бы наслаждаться многие правительства.

78. Усилия по созданию реальной нормативно-правовой основы для регулирования корпоративной практики в области прав человека пока не увенчались успехом, и будущие перспективы являются отнюдь не радужными. Задача, соответственно, состоит в анализе того, как можно перестроить и адаптировать существующие механизмы. Необходимо сформировать новые коалиции, разработать новые методы и выявить новые токи давления. Слабые национальные органы по надзору за корпорациями, нередко оказывающиеся под контролем тех интересов, которые они предположительно должны контролировать, не могут служить заменой независимости и беспристрастности мониторинга в области прав человека. Национальным и региональным правозащитным учреждениям, в частности, необходимо изучить инновационные подходы.

Н. Реформа подотчетности в государственном секторе

79. Неадекватная подотчетность в государственном секторе способствовала росту приватизации. Однако даже несмотря на резкое улучшение положения дел в этой области во многих странах, соответствующие учреждения испытывают острую нехватку ресурсов. Это, в свою очередь, подрывает некоторые из средств, продвигаемых сторонниками приватизации с целью улучшить ее воздействие, поскольку они часто предполагают либо существование готовой и обладающей правами и возможностями государственной нормативной основы, либо функционирование высококонкурентного рынка. И тем не менее часто бывает так, что условия, на которых осуществляется приватизация, по сути дела исключают соблюдение любого из этих двух условий. Даже официальная помощь в целях развития, которая также подвергается нападкам, перенаправляется в частный сектор, вместо того чтобы использоваться для укрепления государственного сектора, которому, в конечном итоге, нет никакой замены, которая способствовала бы уважению прав человека.

80. Ирония перехода к проталкиванию государственно-частных партнерств заключается, в частности, в том, что большинство их сторонников по меньшей мере на словах поддерживают необходимость того, чтобы вступающие в такие партнерства страны имели прочный внутренний институциональный потенциал для их создания, управления ими и их оценки. Увы, именно этот потенциал часто отсутствует в таких ситуациях.

IX. Выводы и рекомендации

81. Неолиберальная экономическая политика направлена на ослабление роли государства, в особенности посредством приватизации. Эта программа действий была удивительно успешной в последние годы, и ее по-прежнему активно продвигают Всемирный банк, МВФ, части системы Организации Объединенных Наций и частный сектор. Логика приватизации предполагает отсутствие каких-либо необходимых пределов тому, что можно приватизировать, и попытки приватизации уже предпринимались в отношении всех общественных благ — от социальной защиты и услуг по социальному обеспечению до школ, пенсионных систем, парков и библиотек и даже до полицейской службы, уголовного правосудия и военного сектора.

82. Приватизация исходит из посылок, коренным образом отличающихся от тех, которые лежат в основе уважения прав человека, таких как достоинство и равенство. Получение прибыли является первостепенной целью, и такие соображения, как равенство и недискриминация, неизбежно отодвигаются на задний план. Нормативные и иные ограничения рассматриваются как препятствия на пути эффективности, и подотчетность за что-либо, помимо экономических результатов, в лучшем случае не согласуется с предъявляемыми требованиями. Правообладатели преобразуются в клиентов, а бедные, нуждающиеся и неблагополучные среди них маргинализируются. Забота, сострадание, взаимоотношения в обществе, солидарность и общность, среди многого другого, являются чуждыми концепциями, которым здесь нет места. Хотя гражданское общество призвано играть важную роль, оно никак не может нести такое бремя в одиночку, не обладая ни надлежащими ресурсами, ни полномочиями. Ничто не может заменить государственный сектор в деле координации политики и программ для обеспечения уважения прав человека. И тем не менее приватизация непосредственно подрывает жизнестойкость государственного сектора и перенаправляет государственные средства на цели субсидий и налоговых льгот для корпоративных субъектов.

83. Последствия для прав человека являются в подавляющем большинстве случаев негативными. Стандарты в области прав человека редко включаются в соглашения о приватизации. Они постоянно отсутствуют в руководящих указаниях, определяющих и процессы, и результаты. За некоторыми исключениями, приватизированные субъекты редко когда действительно привлекаются к ответственности, а правительственные и квазиправительственные учреждения, ответственные за выполнение таких задач, часто испытывают нехватку ресурсов или оказываются под контролем соответствующей отрасли. Хотя из существующих доказательств и из исходных посылок, лежащих в основе приватизации, вполне ясно, что она отрицательно сказывается на жизни и на правах людей, имеющих низкие доходы или живущих в нищете, не вызывает никакого удивления тот факт, что проводилось мало детальных исследований и что соответствующие данные часто не собираются. По итогам 10-летнего обзора государственно-частных партнерств, поддерживаемых Всемирным банком, был сделан вывод о том, что они являются «в целом успешными в плане достижения своих результатов в сфере развития, однако имеется мало данных о воздействии на бедных людей», а также на доступ к услугам и на их предоставление. Иными словами, эффективность коммерческой деятельности тщательно отслеживается, а исследования воздействия на права и на нищету проводятся редко¹¹⁹.

84. Перед лицом определяемых внешними или внутренними факторами требований «налогово-бюджетной консолидации» (жесткой экономии) правительства отказываются от прямого предоставления услуг, обменивают краткосрочные дефициты на непредвиденные прибыли за счет продажи государственного имущества и отпихивают скрытые финансовые обязательства подальше от себя, дабы ими занимались будущие поколения. Возможность скинуть с себя ответственность, вместо того чтобы осуществлять ее на нормальной коммерческой основе, становится непреодолимой. Хотя часто высказывают мысль о том, что нормативный режим, в полной мере согласующийся с правами человека, может быть перенесен в частный сектор, как утверждается в настоящем докладе, это является логическим противоречием.

85. Правозащитное сообщество, как представляется, часто исходит из того, что приватизация предполагает лишь изменение персонала и внешнего вида и что обязательства, подобные обязательствам государственного сектора, и сопоставимые уровни подотчетности можно сохранить, если только условия, на которых это делается, будут достаточно детальными и строгими. Однако это предположение является по своей сути неверным. Оно игнорирует мотивировку, которая движет этим процессом, а также сущностное нежелание частного сектора брать на себя обязательства, относящиеся к правам человека, неспособность урезанных правительств осуществлять подлинное наблюдение, трудность контроля различных частных провайдеров, изъятие большей части процесса принятия экономических решений из сферы демократического оспаривания и широкие последствия расширения прав и возможностей корпоративных субъектов, жаждущих прибыли, в сфере, которая раньше была государственной.

86. Приватизация подрывает также демократию, ограничивая роль правительств в принятии решений о распределении общественных товаров и услуг и, тем самым, давая гражданам еще меньше стимулов участвовать в выборах. Тенденция в направлении политической демобилизации, особенно затрагивающая людей с низкими уровнями доходов, отмечается в последние годы во многих государствах, и политика жесткой экономии, тесно связанная с приватизацией,

¹¹⁹ См. World Bank, *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12* (Washington, D.C., 2015), p. xiv.

создала благодатную почву для появления все большего числа политиков популистского толка, настроенных против прав человека.

87. Хотя в теории приватизация не является ни хорошей, ни плохой, то, как она чаще всего проявляется в последние десятилетия, и идеологические причины, в значительной мере определяющие ее, требуют иных откликов со стороны правозащитного сообщества. Помимо указанной выше долгосрочной стратегии, необходимо предпринять незамедлительные шаги в следующих целях:

- добиваться того, чтобы государственные и частные субъекты, занимающиеся вопросами приватизации, установили надлежащие стандарты для обеспечения того, чтобы собирались и публиковались данные о воздействии на права человека и чтобы строго ограничивались оговорки о конфиденциальности;
- проводить систематические исследования воздействия приватизации на права человека в конкретных областях и на бедные и маргинализированные общины;
- добиваться, чтобы соглашения о приватизации общественных благ конкретно касались последствий для прав человека; и
- изучать новые методы, посредством которых договорные органы, специальные процедуры, региональные механизмы и национальные институты могли бы реальным образом спрашивать с государств и с частных субъектов в ситуациях, связанных с приватизацией.