



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
31 December 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать вторая сессия

Пункты 3 и 5 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Правозащитные органы и механизмы

Окончательное исследование Консультативного комитета на тему "Содействие осуществлению городской беднотой ее прав человека: стратегии и передовая практика"

Резюме

В настоящем исследовании, проведенном во исполнение резолюции 16/27 Совета по правам человека, Консультативный комитет анализирует условия жизни городской бедноты и осуществление ею права на питание, включая стратегии улучшения ее защиты и передовую практику.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Причины городской бедности.....	4–11	4
A. Урбанизация и слаборазвитая инфраструктура	4–5	4
B. Глобализация и перемещение сельских общин	6–7	5
C. Неэффективное городское планирование и нерациональное управление	8–9	5
D. Опасные природные явления и изменение климата	10–11	6
III. Условия жизни и права человека городской бедноты	12–35	7
A. Право на питание.....	12–14	7
B. Право на труд.....	15–16	9
C. Право на образование.....	17–19	9
D. Право на достаточное жилище	20–22	10
E. Право на здоровье	23–30	11
F. Право на безопасность, интеграцию, недискриминацию и участие в политической жизни	31–35	14
IV. Положение более уязвимых групп	36–48	16
A. Женщины и девочки	36–40	16
B. Дети и молодежь.....	41–44	18
C. Другие группы меньшинств.....	45–48	20
V. Передовая практика.....	49–63	21
A. Национальные и городские власти	50–54	21
B. Гражданское общество и частный сектор	55–59	23
C. Региональные и международные сообщества.....	60–63	25
VI. Рекомендации	64–65	27

I. Введение

1. Половина населения мира проживает сегодня в городах, и одна треть всех жителей городов относится к категории малоимущего населения. Городская беднота составляет одну четверть от общей численности малоимущего населения мира¹, и ожидается, что по мере продолжения процесса урбанизации этот показатель продолжит существенно возрастать, а бедность все больше будет становиться городским явлением². Темпы сокращения масштабов бедности среди городского населения также ниже, чем темпы сокращения масштабов бедности среди сельского населения, что свидетельствует об общей урбанизации бедности. Чем выше уровень урбанизации, тем больше она влияет на удельный вес малоимущего населения, проживающего в городах³. Таким образом, городская бедность представляет особую угрозу для основных прав человека затрагиваемого ею населения.

2. В своей резолюции 16/27 от 25 марта 2011 года Совет по правам человека просил Консультативный комитет провести соответствующим образом всеобъемлющие исследования на тему "Городская беднота и осуществление ею права на питание, включая стратегии улучшения ее защиты и передовую практику". В ходе восьмой сессии Консультативного комитета было подготовлено предварительное исследование (A/HRC/AC/8/5) редакционной группой по праву на питание, в состав которой вошли Хосе Антонио Бенгоа Кабельо, Чинсен Чун, Латиф Хусейнов, Жан Зиглер и Мона Зульфикар⁴.

3. На своей восьмой сессии в феврале 2012 года Консультативный комитет принял консенсусом рекомендацию 8/2, приветствовав предварительное исследование на тему "Содействие осуществлению городской беднотой ее прав человека: стратегии и передовая практика", и поручил редакционной группе по праву на питание завершить подготовку вышеупомянутого исследования для представления Консультативному комитету на его девятой сессии. На своей девятой сессии Консультативный комитет обсудил окончательное исследование, подготовленное редакционной группой (A/HRC/AC/9/3), и поручил редакционной группе завершить его подготовку с учетом итогов этого обсуждения с целью представления Совету по правам человека на его двадцать второй сессии.

¹ Judy L. Baker, "Urban poverty: a global view", Urban Papers, UP-5 (Washington, D.C., The World Bank, 2008), p. 1.

² К 2025 году две трети населения мира будут жить в городских районах. Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, 2009 год.

³ Martin Ravallion, "On the Urbanization of Poverty", Policy Research Working Paper, No. 2586 (Washington, D.C., World Bank, 2001), p. 8.

⁴ Редакционная группа по праву на питание хотела бы поблагодарить Ким Чан Ми и Им Сун Гё за их важный вклад в подготовку настоящего исследования. Редакционная группа также благодарит международную организацию "Всемирное движение матерей/За повышение роли матерей" за ее ценные комментарии.

II. Причины городской бедности

A. Урбанизация и слаборазвитая инфраструктура

4. Одной из определяющих характеристик городской бедности в современный период является, в частности, то, что и сейчас, и в прогнозируемом будущем бремя нагрузки, связанной с категорией малоимущих горожан, лежит и будет лежать на странах с низким и средним уровнем доходов: 80% всего малоимущего городского населения мира проживает в развивающихся странах⁵, кроме того в развивающихся странах будут и далее наблюдаться самые высокие темпы роста городов. К 2030 году в развивающихся странах будут проживать 93% городского населения мира, причем только в Африке и Азии – 80%⁶. Однако возможности городов по обеспечению базовой инфраструктуры и основных услуг отстают от темпов урбанизации⁷. В 2001 году около 78% жителей городов в наименее развитых странах жили в трущобах, в то время как в развитых странах их доля составляла 6%⁸.

5. В развивающихся странах степень городской бедности непропорционально высока, так как в современных условиях процесс урбанизации развивается с иной скоростью и в иных масштабах, нежели процесс, предопределивший формирование городов в странах, которые сейчас называют развитыми. Нынешняя тенденция, которая Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения характеризуется как "вторая волна" урбанизации, отличается более высокими темпами и более крупными масштабами по сравнению с процессом роста городов, наблюдавшимся в Европе и Северной Америке. Первая волна была относительно постепенной и заняла свыше 200 лет – примерно с 1750 по 1950 год. За два столетия численность городских жителей возросла с 15 млн. до 423 млн., т.е. с 10% до 52% от общей численности населения. Напротив, нынешняя волна урбанизации характеризуется относительно быстрыми темпами и большими масштабами. Численность городского населения в развивающихся странах будет продолжать расти: с 309 млн. в 1950 году (около 18% от общей численности населения) до, согласно прогнозам, 3,9 млрд. (около 56%) к 2030 году. Согласно исследованиям, в развивающихся странах рост наблюдается в основном в небольших городах и поселениях городского типа⁹.

⁵ Baker, "Urban poverty", p. 2.

⁶ Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), "Народонаселение мира в 2007 году: использование потенциала урбанизации" (2007 год), стр. 8.

⁷ См. Pietro Garau and others, *A Home in the City: Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers* (London, Earthscan, 2005).

⁸ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) определяет трущобное домохозяйство как домохозяйство, живущее в условиях отсутствия какого-либо одного или всех из пяти элементов, характеризующих кров, т.е. оно не имеет доступа к улучшенному водоснабжению; не имеет доступа к улучшенным санитарно-гигиеническим удобствам; существует в условиях перенаселенности (три или более человек на комнату); имеет жилище, которое сделано из недолговечного материала; не имеет гарантий владения жилищем (не имеет документов, подтверждающих гарантированное владение жилищем, или фактической или предполагаемой защиты от выселения).

⁹ UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 7. See also Deniz Baharoglu and Christine Kessides, "Urban poverty" in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 2, chap. 16 (Washington, D.C., World Bank, 2002), p. 127.

В. Глобализация и перемещение сельских общин

6. В результате усиливающейся экономической интеграции национальных хозяйств мира крупные и мелкие города получают большинство благ, обусловленных ростом и появлением новых возможностей¹⁰, и, поскольку новые рабочие места появляются там, где осуществляется экономическая деятельность, люди откликаются на перспективу трудоустройства в городах. Вместе с тем процесс глобализации создает тяжелые условия жизни для городской бедноты, часто усугубляя явное неравенство, порождая проблемы управления и подрывая верховенство закона, особенно из-за того, что все сложнее становится контролировать международные потоки незаконного оборота наркотических средств и товаров¹¹.

7. Переезду многих членов общин из сельских районов в городские, кроме того, способствовало превращение мелких сельских хозяйств в плантации товарных культур¹². Сельские общины также особо уязвимы к рискам изменения климата (включая наводнения, тропические штормы, засуху и другие стихийные бедствия), постоянно создающим угрозу для средств к существованию 1,3 млрд. людей, которые на сегодняшний день зависят от натурального хозяйства¹³. Эта уязвимость может в конечном итоге привести к перемещению сельских общин и вынужденной миграции в города в поисках новых возможностей.

С. Неэффективное городское планирование и нерациональное управление

8. Примерно 72% городского населения в странах Африки к югу от Сахары и 57% городских жителей Южной Азии являются жителями трущоб, и рост городского населения в развивающихся странах происходит главным образом за счет бедняков. Несмотря на такое значительное преобладание жителей трущоб, градостроительные планы в развивающихся странах редко учитывают потребности этих людей и "в значительной степени формируются и пересматриваются под воздействием политического влияния инвесторов в недвижимость, которые заинтересованы в создании крупномасштабной инфраструктуры для удовлетворения потребностей хозяйствующих субъектов и спроса и предпочтений населения со средним и высоким уровнями дохода"¹⁴. Городские власти также усиливают эти риски при реализации программ городского строительства, в рамках которых часто используются иностранные инвестиции. Программы городского строительства во многих случаях усиливают риск внезапных наводнений, поскольку они обычно разрабатываются и реализуются без участия малоимущих жителей городов, что также приводит к их переселению¹⁵.

¹⁰ UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 8.

¹¹ См. James Holston and Arjun Appadurai, "Cities and Citizenship", *Public Culture*, vol. 8, No. 2, issue 19 (1996).

¹² *State of the World's Indigenous Peoples* (United Nations publication, sales No. 09.VI.13), pp. 229–230.

¹³ См. Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009).

¹⁴ George Martine, "Preparing for Sustainable Urban Growth in Developing Areas", in United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (2011).

¹⁵ International Strategy for Disaster Reduction.

9. Государственные органы часто не выполняют лежащую на них обязанность "принимать эффективные меры для удовлетворения потребностей на местном уровне, используя транспарентный подход, предусматривающий подотчетность и участие широких слоев населения"¹⁶. Хотя теоретически города обеспечивают больший доступ к центрам политической власти, им не удается справиться с ростом за счет обеспечения рационального управления и предоставления услуг для домохозяйств и предприятий частного сектора. Политика не пересматривается, а новые меры политики не осуществляются, для того чтобы уравновесить нагрузку роста населения на сферу услуг и исправить ошибки неправильного управления городским хозяйством. Коррупция и обременительные нормативные требования в городах также "приводят к различным проблемам, таким как отсутствие надлежащей инфраструктуры и экологических услуг, ограниченный доступ к школам и здравоохранению и социальное отчуждение"¹⁷.

D. Опасные природные явления и изменение климата

10. Малоимущие городские жители часто селятся в районах с более высокими рисками наводнений, оползней и других бедствий, в которых восстановительные работы затруднены неадекватностью ресурсов и систем социального обеспечения. Действительно, явление городской бедноты усложняется и усиливается подверженностью стихийным бедствиям, таким как циклоны, наводнения, грязевые сели и землетрясения. В условиях острой уязвимости эти опасные явления могут стать бедствиями. В то время как крупномасштабные явления имеют достаточный размах для того, чтобы квалифицировать их в качестве бедствий, другие намного более многочисленные и в конечном итоге затрагивающие намного больше детей и семей, являются слишком маломасштабными или слишком медленными для того, чтобы отвечать формальным критериям "бедствия". Однако они по-прежнему являются достаточно значительными для того, чтобы ломать жизни, приносить обильные осадки, затопляющие дома и разрушающие постройки, длительные засухи, которые приводят к истощению и без того скудных источников водоснабжения или же жару, которая превращает неветилируемые лачуги в печи"¹⁸.

11. Изменение климата также пагубно сказывается на продовольственной безопасности и безопасности питания в виде прямых последствий для полноценности питания, таких как изменения в объеме и структуре потребления, а также последствий для средств существования, таких как изменения в возможностях трудоустройства и возможности приобретения достаточного объема продуктов питания. Изменение климата может отрицательно сказываться на каждом из этих аспектов, особенно с учетом биофизической и социальной уязвимости¹⁹. Климат отрицательно воздействует на продовольственную безопасность и безопасность питания путем сокращения доходов от животноводства, снижения урожайности продовольственных и товарных культур, продуктивности леса, изменений в популяциях водных видов и увеличения вспышек инфекционных заболеваний. Согласно последнему *Докладу о положении в области*

¹⁶ UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 67.

¹⁷ Baharoglu and Kessides, "Urban Poverty", p. 109.

¹⁸ UNICEF, *The State of the World's Children 2012: Children in an Urban World* (2012), p. 45.

¹⁹ See High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, *Food Security and Climate Change: A Report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition* (Rome, 2012).

питания в мире "спрос на биотопливо может привести к выводу земель из-под продовольственных культур, повышению риска использования вредных производственных методов и ухудшению состояния окружающей среды. Одной из важных составляющих решения глобальной проблемы голода является снижение гендерного неравенства"²⁰.

III. Условия жизни и права человека городской бедноты

A. Право на питание

12. Низкий уровень доходов, безработица, колебания цен продовольствия и результирующая неспособность иметь доступ к адекватным поставкам безопасных и питательных пищевых продуктов угрожают продовольственной безопасности и безопасности питания²¹. 97% городских домохозяйств являются чистыми покупателями продовольственных продуктов, причем жители городов, как правило, платят за них более высокую цену, в которой учитываются транспортные издержки при прохождении по сложным дистрибьюторским цепочкам²². Зависимость городской бедноты от доходов в денежной форме увеличивается наряду с сокращением использования окружающих природных ресурсов. Таким образом, наличие адекватного доступа к производящим продовольствие ресурсам с возможностью нормального приобретения основных продуктов питания имеет ключевое значение для ее продовольственной безопасности. Недавний продовольственный кризис не только непропорционально сильно ударил по городской бедноте, но также продемонстрировал критическую потребность в снижении зависимости городских бедняков от импорта продовольствия и уязвимости к ценам на продовольствие²³. Резкие скачки цен на продовольствие с 2006 года²⁴ привели к увеличению числа голодающих до более чем 1 млрд.²⁵ Цены на продовольствие обладают наибольшим прямым влиянием на масштабы бедности, поскольку многие малоимущие домохозяйства зависят от сельскохозяйственных доходов, а продовольствие занимает все более весомое место в их расходах. Повышение цен на продовольствие в 2010 году, возможно, привело к увеличению числа малоимущих в мире на 43,7 млн. человек и непропорцио-

²⁰ Standing Committee on Nutrition (SCN), *6th Report on the World Nutrition Situation: Progress in Nutrition* (2010), p. 77.

²¹ See *ibid.*

²² See Alberto Zezza and Luca Tasciotti, "Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries" in *Food Policy*, vol. 35, No. 4 (2010).

²³ Предварительное исследование Совета по правам человека по вопросу о дискриминации в контексте права на питание, A/HRC/13/32, пункт 30.

²⁴ Так, например, в 2010 году ряд неблагоприятных погодных явлений в совокупности с последовавшей напряженностью на рынках и ограничениями на экспорт привели к сокращению поставок продовольствия и удвоению мировых цен на пшеницу в период с июня по конец 2010 года. Мировые цены на кукурузу также выросли на 73% за шесть месяцев после июня 2010 года. См. также Armando Mendoza and Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", *Caribbean Development Report*, vol. 2 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2009).

²⁵ See World Bank, "Food Price Watch" (Washington, D.C., 2012) and International Food Policy Research Institute (IFPRI), "Living in the City: Challenges and Options for the Urban Poor" (2002).

нально сильно ударило по тем, кто уже находился в нищете²⁶. Наличие биотоплива, неустойчивые цены на нефть и неэффективные политические меры значительно влияют на цены на сырьевые товары и усиливают колебания цен²⁷.

13. Поскольку городская беднота фактически полностью использует наличные расчеты для покупки продовольствия, высокие цены на продовольствие заставляют бедняков обращаться к альтернативным продуктам с малой или вообще никакой питательной ценностью²⁸. Право на питание предусматривает не только доступность достаточного количества калорий, но и наличие доступа к надлежащему в питательном плане продовольствию. Те, кто хронически лишены важнейших питательных элементов, страдают от недоедания (часто называемого "скрытым голодом"), что снижает их устойчивость к заболеваниям. Городская беднота страдает от ненадлежащего питания, поскольку усиливается тенденция к потреблению готовых или переработанных продуктов питания, калорийность которых выше, а содержание питательных микроэлементов ниже²⁹. Различные связанные с питанием риски особенно усиливаются в условиях городов³⁰. Кроме того, страдающие от этого домохозяйства часто не используют стратегии решения проблем для смягчения последствий ухудшения их продовольственной безопасности и питания и увеличения расходов на питание. Слабыми остаются также системы социального обеспечения³¹.

14. Право на питание реализуется в том случае, когда "каждый человек – мужчина, женщина и ребенок – отдельно или совместно с другими в любое время имеет физические и экономические возможности для доступа к достаточному питанию или располагает средствами его получения"³². Оно также охватывает "право иметь регулярный, постоянный и неограниченный доступ либо непосредственно, либо путем закупок к адекватному и достаточному в количественном и качественном отношении питанию, соответствующему культурным традициям народа, к которому принадлежит потребитель, и обеспечивающему как в индивидуальном, так и в коллективном плане полноценную и достойную материальную и духовную жизнь, свободную от страха"³³. У городской бедноты это право находится под угрозой из-за низкой продовольственной безопасности и плохого качества продовольствия.

²⁶ Maros Ivanic, Will Martin and Hassan Zaman, "Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010–11 Surge in Food Prices", Policy Research Working Paper, No. 5633 (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 11.

²⁷ See World Bank and others, "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses" (Washington, D.C., 2011).

²⁸ See IFPRI, "Living in the City".

²⁹ Исследования, проведенные в Камеруне и Объединенной Республике Танзания, свидетельствуют о существовании значительных различий в структурах потребления продовольствия между городским и сельским населением, особенно в том, что касается крахмала, сахара, жиров и соли, потребляемых в больших количествах жителями городов по сравнению с сельскими жителями, пища которых богата питательными микроэлементами с высоким содержанием волокон. См. Gina Kennedy, "Food security in the context of urban sub-Saharan Africa", submitted for the Food Africa Internet Forum (2003).

³⁰ См. SCN, 6th Report.

³¹ World Bank, "Food Price Watch".

³² Пункт 6 Замечания общего порядка № 12 "Право на достаточное питание" (1999 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

³³ Пункт 17 доклада Специального докладчика по вопросу о праве на питание Совету по правам человека (A/HRC/7/5).

В. Право на труд

15. Уровень безработицы и неполной занятости обычно выше среди живущего в бедности городского населения, большинство из которого работает в неформальном секторе. Следовательно, многие малоимущие жители городов сталкиваются с проблемой безработицы, неполной занятости, низких зарплат, отсутствия социального страхования, небезопасных условий труда и весьма слабой защиты от безработицы. Исследование, проведенное Всемирным банком в 2007 году, позволило выяснить, что уровень безработицы среди малоимущих мужчин в Дакке в два раза выше, чем среди мужчин, не относящихся к категории малоимущих. Эти цифры были еще выше у женщин: уровень безработицы среди малоимущих женщин составил 25%, а среди женщин, не относящихся к этой категории – 12%³⁴. Для городской бедноты характерен непропорционально низкий уровень квалификации: к категории низкоквалифицированных работников относятся 70% представителей взрослой городской рабочей силы в категории малоимущих, в то время как по городской рабочей силе в целом этот показатель равен 50%³⁵. Также будучи низкоквалифицированными работниками, многие представители городской бедноты вынуждены работать на нестабильных работах за низкую зарплату. Из сезона в сезон эта временная и часто неофициальная работа может меняться, при этом обычно соответствующим образом колеблется и оплата труда.

16. Всеобщая декларация прав человека провозглашает основное право каждого человека на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. Она также гласит, что "каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную плату за равный труд" и что "каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения". Условия, в которых находится городская беднота, редко бывают достаточными, чтобы соответствовать описанному в Декларации качеству жизни.

С. Право на образование

17. Право на труд тесно связано с правом на образование, однако охват школьным обучением городской бедноты снижается во многих местах³⁶. Ограниченный доступ малоимущих жителей городов к качественному образованию означает не только, что они не могут приобрести необходимые навыки для получения более стабильной и лучше оплачиваемой работы, но и объясняет различия в оплате труда³⁷. Эти закономерности могут также в некоторых случаях иметь межпоколенный характер: низкоквалифицированным и плохо образован-

³⁴ World Bank, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, Paper No. 17 (Dhaka, The World Bank, 2007), p. 22.

³⁵ Lucy Winchester and Racquel Szalachman, "The Urban Poor's Vulnerability to the Impacts of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Policy Agenda", paper presented at the Fifth Urban Research Symposium 2009, Marseille, France, June 2009, p. 8.

³⁶ UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 28; Eduardo López Moreno and others, *State of the World's Cities 2006/7* (UN-Habitat, 2006), p. 128.

³⁷ См. Omar Arias, Gustavo Yamada and Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil" (Inter-American Development Bank, 2003).

ным родителям труднее предоставить своим детям адекватные возможности для того, чтобы, повзрослев, они вырвались из нищеты³⁸.

18. Малоимущие городские семьи имеют ограниченный доступ к качественному образованию в силу нескольких общих факторов. Во-первых, несмотря на то, что школьное образование является бесплатным, оно зачастую оказывается недоступным для домохозяйств, располагающих весьма ограниченными материальными средствами из-за косвенных расходов на него, в частности связанных с приобретением школьных учебников, формы и принадлежностей. Во-вторых, весьма призрачной является перспектива перехода из начальной школы в среднюю, поскольку многие дети бросают школу в поисках работы, чтобы внести свою лепту в доход своей семьи, а это свидетельствует о том, насколько трудны экономические решения, которые приходится принимать малоимущим городским семьям³⁹. В-третьих, малоимущие городские общины могут просто-напросто не иметь доступа к достаточному количеству школьных учреждений. Одно исследование, проведенное в Кибере, трущобном районе Найроби, показало, что, несмотря на наличие в районе 14 бесплатных государственных начальных школ, до которых можно дойти пешком, эти учреждения могут принять лишь 20 000 учащихся, в то время как в районе насчитывается более 100 000 детей школьного возраста⁴⁰. В-четвертых, даже когда имеются школы, нередко учащиеся могут подстерегать опасности на пути в школу и из школы, особенно в бедных городских районах или в самих школах, в том числе опасность сексуального насилия и жестокого обращения⁴¹. Наконец, качество образования, доступного для представителей малоимущих городских общин, обычно намного ниже, и в некоторых случаях одним из важных факторов, повлиявших на решения семей забрать детей из школы, было плохое качество школьных помещений и преподавания⁴². Важно отметить, что эти проблемы также непропорционально сильно затрагивают девочек.

19. Образование является одновременно правом человека и необходимым средством реализации других его прав. Оно является правом, открывающим "широкие возможности" и "главным средством, с помощью которого экономически и социально маргинализированные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин"⁴³. Однако в случае многих представителей городской бедноты из-за неравного доступа к качественному образованию это право и – в более широком смысле – способность обеспечить для себя и последующих поколений жизнь, свободную от бедности, ставится под вопрос.

³⁸ Department for International Development (DFID), "Ending Child Poverty" (London, 2002).

³⁹ UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 18.

⁴⁰ López Moreno and other, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 127.

⁴¹ См. UNICEF, "Poverty and exclusion among urban children", *Innocenti Digest*, No. 10 (November 2002), p. 13; UNFPA, *State of World Population 2007*; Human Rights Watch (HRW), "Failing Our Children: Barriers to the Right to Education" (2005).

⁴² См. UNICEF, "Poverty and exclusion", p. 13.

⁴³ Замечание общего порядка № 13 "Право на образование" (1999 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

D. Право на достаточное жилище

20. Тенденции роста городского населения свидетельствуют о том, что беднота концентрируется в неостребованных другими районами, вследствие чего она оказывается подверженной более высокому риску заболеваний и отсутствию безопасности. Городская беднота "в своей повседневной жизни сталкивается со многими из проблем, которые испытывает сельская беднота, но к ним еще добавляется жизнь в условиях крайней тесноты и часто антисанитарии"⁴⁴. В развивающихся странах около одной трети городского населения – примерно 1 млрд. человек – живут в трущобах. В Африке доля городского населения, живущего в трущобах, составляет 71%, а в Южной Азии – 59%⁴⁵. За следующие 30 лет численность жителей трущоб по всему миру увеличится до 2 млрд. человек, если не будут приняты жесткие целенаправленные меры для изменения сложившейся ситуации⁴⁶.

21. Поскольку представители городской бедноты очень редко являются владельцами жилища или земли, на которой оно находится, они нередко живут под постоянной угрозой выселения, уязвимы при ненадлежащем обращении с ними из-за неофициального характера соглашений о найме помещения, с большим трудом получают доступ к кредитам и не могут использовать свой дом для деятельности, приносящей доход⁴⁷. Такое неблагоприятное положение во многом обусловлено тем, что в процессе урбанизации слишком незначительное место занимает политика защиты интересов малоимущего населения как постоянный элемент, требующий согласия и включения в стратегии развития городов. Существует нежелание добиваться того, чтобы процессом интеграции малоимущих общин была охвачена более значительная часть территории городов, в особенности при придании официального статуса неформальным поселениям за счет обеспечения базовой инфраструктуры или совершенствования законов о землевладении.

22. Во Всеобщей декларации прав человека говорится, что "каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи". Право на достаточное жилище включает в себя правовое обеспечение проживания, наличие услуг и инфраструктуры, пригодность для проживания, доступность с точки зрения расходов, инклюзивное местонахождение и адекватность с точки зрения культуры⁴⁸. Однако для городской бедноты крайне сложно обеспечить достаточное жилище, удовлетворяющее этим критериям, чтобы достичь такого жизненного уровня⁴⁹.

⁴⁴ Baker, "Urban poverty", p. 5.

⁴⁵ See UNFPA, *State of World Population 2007*, p. 39.

⁴⁶ UN-HABITAT, *The Human Settlements Statistical Database* (2001).

⁴⁷ Baker, "Urban poverty", p. 6.

⁴⁸ Замечание общего порядка № 4 "Право на достаточное жилище" (1991 год) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам.

⁴⁹ UN-Habitat.

Е. Право на здоровье

23. Здоровье городской бедноты подвергается таким рискам, которые в некоторых случаях выше рисков, с которыми сталкиваются малоимущие в сельских районах⁵⁰. Поселения городской бедноты часто располагаются в центральных частях городов вблизи экологически неблагоприятных районов, например свалок отходов или промышленных зон⁵¹, где из-за отсутствия надлежащей водопроводно-канализационной инфраструктуры и стесненных жизненных условий они оказываются в особо уязвимом положении с точки зрения рисков для здоровья (включающих инфекционные, респираторные и желудочно-кишечные заболевания). В городских районах наблюдаются также очень высокие показатели распространения ВИЧ/СПИДа, превышающие 50% в некоторых городах. Несмотря на то что доступ к услугам здравоохранения в городских районах лучше, уровень заболеваемости и смертности среди обитателей трущоб может быть выше, чем среди сельских жителей⁵².

24. Бедность в городских районах неразрывно связана с проблемой деградации окружающей среды, из-за которой особенно опасным и широко распространенным фактором стало неудовлетворительное качество воздуха и воды. Малоимущее население городов часто бывает подвержено действию особенно сильно загрязненного атмосферного воздуха вследствие дорожного движения и деятельности промышленных предприятий. С переносимыми по воздуху частицами и загрязняющими веществами связаны заболевания дыхательных путей, особенно в городах Латинской Америки и Азии⁵³. Считается также, что к существенному увеличению заболеваемости острыми респираторными инфекциями и хроническими обструктивными легочными расстройствами ведет загрязнение воздуха внутри помещений, вызываемое интенсивным использованием городской беднотой твердого топлива, кухонных плит и открытых очагов⁵⁴. Малоимущие семьи в городах с большей вероятностью, чем семьи с более высокими доходами, будут использовать эти виды топлива для освещения и приготовления пищи.

25. В поселениях, где живет городская беднота, часто отсутствует доступ к водопроводно-канализационной инфраструктуре. Живущие в них общины не подключены к сетям и зависят от мелких частных водораспределительных систем. В результате большинство жителей городских трущоб платят за нее в несколько раз больше, чем жители районов с более высокими доходами, причем не только в абсолютном выражении, но и в процентах от расходов домохозяйств. В Найроби, например, жители неофициальных поселений платят за единицу объема воды в пять-семь раз больше официального тарифа, по которому взимается плата с домохозяйств, подключенных к водопроводной сети⁵⁵.

⁵⁰ See Mark R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", *Population Bulletin*, vol. 64, No. 2 (June 2009).

⁵¹ Baker, "Urban poverty", p. 9.

⁵² Например, младенческая смертность в трущобах Найроби почти в 2,5 раза выше, чем во всем городе Найроби (151 смерть на 1 000 против 62 в остальной части города). African Population and Health Research Center, "Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements", report of the Nairobi Cross-Sectional Slums Survey (Nairobi, 2002).

⁵³ Там же.

⁵⁴ UN-Habitat.

⁵⁵ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis* (Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2006), pp. 7, 52 and 83.

В Аргентине малоимущие городские домохозяйства расходуют на нее 16% суммы всех расходов на коммунальные услуги, в то время как 25% самых богатых жителей тратят на нее лишь 11%⁵⁶. В Кении, у жителей Киберы, одной из наиболее известных трущоб на континенте, время ожидания доступа к коммунальным водопроводным кранам в среднем превышает один час, а в сухие сезоны очереди гораздо больше⁵⁷. Согласно исследованию, проведенному в 47 разных странах, такое положение дел существует во всех странах; оно фактически показало, что в этом случае средняя цена воды в 1,5–12 раз выше, чем в официальной сети⁵⁸. Кроме того, эти источники часто не контролируются на предмет качества.

26. Даже в тех случаях, когда городские жители имеют доступ к адекватным санитарным услугам, большинство из них являются местами совместного пользования, что повышает вероятность быстрого распространения заболеваний. Так, например, в одном из исследований ЮНИСЕФ 2012 года сделан вывод о том, что 52% жителей Аккры пользуются общественными туалетами, 12% используют такие места совместно с пятью или более другими домохозяйствами и 11% – совместно с одним–пятью домохозяйствами. На деле лишь 11% населения имеют доступ к частным, усовершенствованным туалетам⁵⁹.

27. Дети особенно уязвимы к повышенному риску заболеваний, недоедания и потери здоровья из-за неадекватного доступа к питьевой воде и услугам санитарии. Дети, которые живут в условиях городской бедности, сталкиваются со значительными рисками для здоровья, даже находясь вблизи от соответствующих служб. Во многих странах дети городской бедности сталкиваются с аналогичными или большими рисками для здоровья по сравнению с детьми сельской бедности с точки зрения соотношения роста и веса и смертности в возрасте до пяти лет⁶⁰.

28. Горький парадокс состоит в том, что, хотя городские районы могут иметь более широкий доступ к медицинскому обслуживанию, чем сельские районы, для городской бедности стоимость такого обслуживания зачастую бывает недоступно высокой. В значительном числе развивающихся стран многие медицинские услуги в городских районах являются платными, что не дает возможности малоимущему населению городов иметь надежный доступ к ним по причине требующихся для их получения затрат. Однако даже в тех случаях, когда для устранения стоимостного барьера вводятся субсидии, система зачастую бывает не доступна городской бедноте, которой трудно ориентироваться в соответствующих процедурах. Кроме того, на поведение представителей городской бедности, когда они обращаются за медицинской помощью, влияет их пространственная и социальная маргинализация, причем так, что многие из тех, кто оказывают медицинские услуги, теперь уже ожидают увидеть пациента из числа представителей городской бедности, обращающегося за лечением только тогда, когда его состояние становится тяжелым, а также ожидают, что такие пациенты

⁵⁶ Baker, "Urban poverty", p. 8.

⁵⁷ UNDP, *Human Development Report*, p. 38.

⁵⁸ Mukami Kariuki and Jordan Schwartz, "Small-Scale Private Service Providers of Water and Electricity Supply: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics", Policy Research Paper, No. 3727 (World Bank, 2005), p. 26.

⁵⁹ UNICEF, "Understanding the Specifics of Urban Poverty: A Case Study from Accra, Ghana" (2012).

⁶⁰ UNICEF, *The State of the World's Children 2012*, p. 4.

не будут следовать предписаниям, чтобы сэкономить на лекарствах, и что у них иногда не хватает воли к тому, чтобы основательно заняться своим лечением⁶¹.

29. Помимо этих показателей физического состояния здоровья, появляется все больше доказательств того, что городская беднота в большей степени подвержена психическим заболеваниям, особенно депрессиям и тревожным расстройствам, по сравнению с городскими жителями с более высоким уровнем дохода. Текущие гипотезы устанавливают связь между психическим заболеванием и стрессом выживания в условиях дефицита ресурсов зачастую в условиях, связанных с насилием и маргинализацией⁶².

30. Здоровье является правом человека⁶³, определенным Всемирной организацией здравоохранения как "состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов". Кроме того, "обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения". Право человека на безопасную питьевую воду и санитарии вытекает из права на достаточный жизненный уровень и неразрывно связано с правом на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, а также с правом на жизнь и человеческое достоинство⁶⁴. Этим правам городской бедноты угрожают экологические риски и неадекватный доступ к услугам водоснабжения, санитарии и здравоохранения.

Е. Право на безопасность, интеграцию, недискриминацию и участие в политической жизни

31. Городская беднота страдает от экономического, социального и политического отчуждения. Для многих жителей трущоб вытекающая из этого стигматизация и дискриминация являются характерной чертой их повседневной жизни⁶⁵. Особенно хорошо понимают суровость окружающих их условий, нередко безысходных, дети, которые воспринимают их как позорное отражение их собственной самооценки⁶⁶. Исследования показывают, что такая стигматизация проявляется в ходе собеседований при приеме на работу, а также в возможностях трудоустройства, которые являются дискриминационными по отношению к бедному населению в силу специфики той среды, в которой они живут. В одном из исследований, проведенных во Франции, например, сделан вывод о том, что лица, подающие заявления о приеме на работу, из районов проживания населения с низким уровнем доходов имеют меньше шансов быть отобранными для прохождения собеседования, чем кандидаты из районов проживания лиц с бо-

⁶¹ См. Montgomery, "Urban Poverty".

⁶² See Naomar Almeida-Filho and others, "Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class" in *Social Science and Medicine*, 59, No. 7 (2004).

⁶³ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

⁶⁴ См. резолюцию Совета 15/9.

⁶⁵ См. Janice Perlman, "The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro", и Douglas S. Massey and others, "Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606 (July 2006).

⁶⁶ См. Louise Chawla, *Growing up in an Urbanising World* (Earthscan Publications and UNESCO, 2002).

лее высоким уровнем доходов⁶⁷. Одно из исследований, проведенных в Рио-де-Жанейро, также выявило, что проживание в районе трущоб является более серьезным препятствием для трудоустройства, чем принадлежность к полу или какой-либо этнической группе⁶⁸. Такие условия могут также приводить к общественным волнениям.

32. Городская беднота, как правило, исключена из процессов принятия затрагивающих ее решений. Поскольку городская беднота находится в особенно неблагоприятном положении в здравоохранительном аспекте и в плане возможностей получения образования и работы, а также участия в политической жизни, ее отчужденность не позволяет ей в полной мере реализовать возможность оказывать влияние на политику, которая могла бы улучшить ее жизнь, призывать к ответу должностных лиц правительства и вносить свой вклад в усилия по обеспечению развития благодаря имеющимся у нее ценным знаниям⁶⁹. Данное отчуждение в еще большей степени затрагивает неграждан и мигрантов и работников без документов, которые, например, имеют доступ лишь к очень небольшому числу законных прав и услуг.

33. На маргинализацию политических требований и гражданского участия городской бедноты совокупное влияние оказывают несколько факторов. Во-первых, их отношения согласия с правительством нарушаются из-за отсутствия отклика на их потребности со стороны государства, о чем свидетельствует дефицит базовых услуг, и отсутствие такого отклика усиливает мысль о том, что представители городской бедноты не являются полноценными гражданами городов их проживания⁷⁰. Во-вторых, существует явное нежелание учитывать в политике потребности проживающих в городах бедных граждан, которое распространяется на более значительную часть территории города, что иногда вызвано ограниченным пониманием масштабов распространения явления городской бедности, а в других случаях – неправильным пониманием того, как с ней бороться⁷¹. Наконец, хотя в некоторых городах были приняты процедуры учета политических взглядов малоимущих горожан в процессе принятия решений, они пока еще являются не правилом, а исключением в условиях, когда одного лишь голосования недостаточно для обеспечения стабильных структурных изменений в интересах городской бедноты⁷².

34. Политическая маргинализация означает и то, что малоимущее население нередко в большей мере сталкивается с отсутствием безопасности и насилием, поскольку в тех поселениях, где оно сосредоточено, зачастую не обеспечивает-

⁶⁷ López Moreno and others, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 5.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ UNFPA, *State of World Population 2007*, pp. 30–31.

⁷⁰ См. Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities" в Allison M. Garland, Mejgan Massoumi, and Blair A. Ruble, eds., *Global Urban Poverty: Setting the Agenda* (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007).

⁷¹ Например, имеется в виду принудительное выселение или другие меры политики, направленные на то, чтобы остановить поток миграции из сельских районов в городские.

⁷² Исследования среди малоимущих городских общин свидетельствуют об их активном участии в выборах (см. John Harriss, "Political participation, Representation, and the Urban Poor: Findings from Research in Delhi", *Economic and Political Weekly* (March 2005)). Однако есть также указания на то, что на процесс голосования влияют отношения "клиент-патрон" и краткосрочные обещания материальной выгоды, которые не касаются структурных изменений во благо городской бедноты.

ся охрана правопорядка и верховенство закона⁷³, и поэтому в малоимущих городских общинах уровень насилия и преступности обычно бывает выше. И в этом аспекте последствия глобализации затрагивают малоимущие слои населения городов непропорционально сильно, поскольку считается, что международные наркосети и другая противозаконная экономическая деятельность процветают там, где слаба система управления⁷⁴.

35. Право на участие в политической жизни закреплено во Всеобщей декларации прав человека: "каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей" и "воля народа должна быть основой власти правительства". Для малоимущих жителей городов право на участие в политической жизни тесно связано с практикой руководства городами. В Повестке дня Хабитат управление определено как "механизмы, процессы и учреждения, посредством которых граждане и группы формулируют свои интересы, пользуются своими законными правами и выполняют свои обязательства и урегулируют свои разногласия", а эффективное управление городами – как практика, характеризующаяся "принципами устойчивости, взаимодополняемости, справедливости, эффективности, открытости, подотчетности, участия граждан и гражданственности, а также безопасности"⁷⁵. Эти характеристики не относятся к политической реальности, в которой живут большинство малоимущих городских общин, которым еще только предстоит в полной мере реализовать свои права или установить отношения подотчетности, открытости и инклюзивности с директивными органами.

IV. Положение более уязвимых групп

A. Женщины и девочки

36. С суровыми проблемами сталкиваются женщины и девочки, включая маргинализацию, обусловленную гендерным разрывом в образовании, занятости, охране здоровья и участии в политической жизни. Общие показатели охвата школьным образованием в бедных городских районах действительно снижаются и при этом наблюдаются различия в достигаемом уровне между мальчиками и девочками⁷⁶. Получению девочками образования, особенно в домохозяйствах с ограниченным доходом, препятствуют социальные нормы, например ожидания в отношении того, что они станут домохозяйками, должны рано вступить в брак и будут пользоваться ограниченной свободой передвижения⁷⁷.

37. В целом в 2010 году доля участвующих в трудовой деятельности молодых мужчин составляла 56,3%, а доля молодых женщин – 40,8%. Молодые женщины часто сталкиваются с более серьезными проблемами при устройстве на работу, в частности, они чаще, чем молодые мужчины, остаются безработными. Даже при наличии работы она чаще бывает нестабильной, низкооплачиваемой

⁷³ Там же.

⁷⁴ UN-Habitat.

⁷⁵ UN-Habitat, "The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper", second ed. (Nairobi, 2002), p. 12.

⁷⁶ UN-Habitat.

⁷⁷ Там же.

и с неполной занятостью⁷⁸. Условия жизни городской бедноты явно также создают видимое гендерное различие за счет непропорционально сильного увеличения нагрузки на женщин в виде их неоплачиваемой работы по дому. Поскольку в основные обязанности женщин входит уход по дому и репродуктивная деятельность, они особенно сильно страдают от ограниченного доступа к базовым услугам, важнейшим объектам инфраструктуры, воде, санитарным услугам, а также от отсутствия надлежащего жилья и ограниченной мобильности. Все эти ограничения увеличивают нагрузку, связанную с неоплачиваемым трудом по дому, включающим уборку, приготовление пищи, уход за детьми, пожилыми и больными членами семьи, что приводит к дополнительному ущемлению по признаку гендерной принадлежности. К сожалению, директивным органам до сих пор так и не удалось надлежащим образом решить эту проблему "дефицита времени", с которым сталкиваются женщины⁷⁹.

38. Вероятность подвергнуться гендерному насилию также выше среди женщин из малоимущих городских общин. Исследования указывают на то, что в некоторых странах женщины, относящиеся к категории городской бедноты, с большей степенью вероятности могут подвергнуться насилию со стороны интимного партнера по сравнению с сельскими женщинами или городскими женщинами с более высоким уровнем доходов⁸⁰. В некоторых случаях это также тесно связано с более высокой распространенностью психических заболеваний, поскольку женщины, подвергшиеся насилию со стороны интимного партнера, могут с гораздо большей степенью вероятности думать о возможности самоубийства⁸¹. Это соответствует некоторым показателям, свидетельствующим о том, что у малоимущих городских женщин состояние психического здоровья неудовлетворительным бывает намного чаще.

39. Кроме того, для женщин, живущих в трущобах, пренатальный и антенатальный уход, как правило, гораздо менее доступен, чем для женщин с более высокими доходами, которые живут в других городских районах⁸². Помимо этого, женщины и девочки, относящиеся к малоимущему населению городов, также обычно чаще становятся носителями ВИЧ/СПИДа, чем женщины, живущие в сельских и других городских районах, что, наверное, связано с тем, что, как показывают выводы исследований, для женщин, относящихся к малоимущему городскому населению, принудительные половые отношения или половые отношения за плату зачастую являются более обыденным фактом жизни, чем для женщин с более высоким уровнем дохода или женщин из сельских районов⁸³. Имеются определенные признаки того, что у некоторых социально-экономических групп, например подростков и женщин, бедность может корре-

⁷⁸ См. *World Youth Report 2011: Youth and Climate Change* (United Nations publication, Sales No. 10.IV.11).

⁷⁹ Cecilia Tacoli, "Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city", *Urbanization and Emerging Population Issues, Working Paper, No. 7* (London and New York, International Institute for Environment and Development (IIED) and UNFPA, 2012), p. 20.

⁸⁰ Montgomery, "Urban Poverty", pp. 10–11.

⁸¹ World Health Organization, *Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Summary report of initial results on prevalence, health outcomes and women's responses* (2005), p. 16.

⁸² Monica Akinyi Magadi and others, "The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s", *Population Studies*, vol. 57, No. 3 (2003), pp. 353 ff.

⁸³ См. Montgomery, "Urban Poverty"; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors Among Young Women and Men in South Africa", *Policy Research Division Working Papers, No. 190* (New York, Population Council, 2004).

лироваться с заболеваемостью ВИЧ вследствие более частых случаев раннего приобретения первого полового опыта, а также в контексте сообщений о случаях принуждения к половым отношениям или вступления в половые отношения за плату⁸⁴.

40. Последствия явления городской бедности в случае женщин зачастую усугубляются тем, что во многих обстоятельствах они уже страдают от социальной и политической маргинализации. Например, хотя неурегулированность режима землевладения и неадекватность жилища являются проблемой как для мужчин, так и для женщин, живущих в городах в условиях бедности, женщины находятся в особенно неблагоприятном положении, так как им зачастую отказывают в праве собственности в силу культурных норм и из-за дискриминационных правовых механизмов⁸⁵.

В. Дети и молодежь

41. Трущобные поселения представляют собой опасную среду, в которой дети подвержены действию факторов, способных отразиться на их здоровье. Так, например, у детей, относящихся к категории городской бедноты, непропорционально часто отмечаются диарейные и респираторные болезни по сравнению с детьми, живущими в сельских районах или городских районах с более высоким уровнем доходов, и исследования показывают, что детская смертность в районах трущоб гораздо выше, чем в других частях одного и того же города, причем в некоторых случаях – до трех раз выше⁸⁶. Малоимущие городские общины также зачастую не располагают объектами или безопасными местами отдыха для детей⁸⁷. Кроме того, на детях с самого начального этапа их жизни отражается неравенство между бедными городскими районами и городскими районами с более высоким уровнем доходов. Ограниченный доступ к качественному образованию может привести к укоренению явления бедности целых поколений, поскольку он лишает детей возможности приобрести соответствующие навыки и получить более высокооплачиваемую работу во взрослом возрасте⁸⁸.

42. Проблемы бедности еще более остро затрагивают живущих в городах беспризорных несовершеннолетних, например сирот, детей, убежавших из дома, или "детей улицы". Многих из этих детей толкает на улицу потребность домохозяйства в большем доходе, а другие дети уходят из дома, чтобы избежать насилия или в надежде найти более благоприятные возможности заработать⁸⁹. Жизнь на улице лишает их социальных гарантий, делает их особенно подверженными физическому и сексуальному насилию со стороны полиции, эксплуатации со стороны организованных попрошаек или сборщиков отходов, а также заставляет жить в суровых условиях, не имея доступа к надежному крову⁹⁰.

⁸⁴ Там же.

⁸⁵ UN-Habitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing" (2008).

⁸⁶ Sarah Fry, Bill Cousins and Ken Olivola, "Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data", prepared for the Asia and Near East Bureau of USAID under EHP Project 26568/OTHER.ANE.STARTUP, 2002.

⁸⁷ UNICEF, "Poverty and exclusion", p. 13.

⁸⁸ DFID, "Ending Child Poverty: the Challenge".

⁸⁹ См. UNICEF, "Poverty and exclusion".

⁹⁰ Там же. См. также Jo Becker, *Easy Targets: Violence against Children Worldwide* (HRW, 2001); и *"Off the Backs of Children": Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal* (HRW, 2010).

43. Вероятность стать безработным в случае молодежи в три раза выше, чем в случае взрослых. Недавний финансовый кризис увеличил число безработной молодежи с 2007 года на 4 млн. В 2011 году 74,8 млн. молодых людей были безработными и еще 6,4 млн. молодых людей потеряли надежду найти работу и оказались за пределами рынка труда⁹¹. Молодежь также составляет 23,5% от общего числа работающих бедных и лишь 18,6% от общего числа работающих лиц, не относящихся к категории малоимущего населения⁹². Кроме того, молодежь все чаще переезжает жить в большие города в поисках лучших возможностей для трудоустройства, и тем самым молодые люди не только расстаются со своими семьями и лишают себя социальной поддержки⁹³, но и подвергают себя дискриминации со стороны коренных городских жителей, которые обычно воспринимают таких "иммигрантов" как чужих. В свою очередь такое восприятие становится основной причиной появления преступного поведения у несовершеннолетних⁹⁴.

44. Урбанизация и рост бедности среди городского населения способствуют вовлечению несовершеннолетних в преступную деятельность, поскольку основные элементы городской среды содействуют формированию таких моделей поведения⁹⁵. Высокий (и растущий) уровень безработицы и неполной занятости среди молодежи, отсутствие жилья и служб поддержки, перенаселенность городских районов, распад семьи (часто как прямое или косвенное следствие бедности), неэффективность образовательных систем и общая социально-экономическая нестабильность – все это может способствовать распространению преступности среди несовершеннолетних в виде увеличения количества преступлений, случаев насилия и наркомании и алкоголизма среди молодежи. Исследования свидетельствуют о повсеместном росте преступности несовершеннолетних, особенно среди городской бедноты. Беспризорные дети, подвергающиеся насилию в своем непосредственном социальном окружении, могут позднее стать молодыми правонарушителями. Кроме того, города в развитых странах и странах со средним уровнем доходов сталкиваются с критическими ситуациями, связанными с наркоманией, особенно среди молодежи, что ставит под угрозу прогресс, достигнутый в борьбе с бедностью и ранее способствовавший экономическому росту страны. Например, недавний анализ сообщений о преступлениях показал, что в Рио-де-Жанейро 57% наркоманов находятся в возрасте младше 24 лет. Распространение наркомании ведет также к распространению насильственной преступности⁹⁶.

⁹¹ International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends: Preventing a deeper jobs crisis* (Geneva, 2012), p. 84.

⁹² В регионе Ближнего Востока и Северной Африки недавние арабские весенние волнения во многом способствовали существенному повышению уровня безработицы среди молодежи. Общая доля безработных в 2010 году составляла 25,5% на Ближнем Востоке и 23,8% в Северной Африке, при этом доля молодых безработных женщин на Ближнем Востоке составляла 39,4%, а в Северной Африке – 34,1%. См. *World Youth Report 2011*.

⁹³ Там же.

⁹⁴ *Всемирный доклад по вопросам молодежи, 2003 год: Нынешнее глобальное положение молодежи* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.IV.7).

⁹⁵ Там же.

⁹⁶ Kristina Rosales and Taylor Barnes, "New Jack Rio", *Foreign Policy* (September 2011).

С. Другие группы меньшинств

45. Риски, связанные с явлением городской бедности, создают особые сложности для ряда других групп, например для инвалидов⁹⁷. Вероятность вхождения домохозяйств с инвалидами в категорию бедных обусловлена многочисленными факторами, такими как дополнительная финансовая нагрузка, связанная с удовлетворением особых нужд членов их семей с инвалидностью, а также взаимосвязь между низкими уровнями занятости и образования инвалидов⁹⁸. Трудоустройство инвалидов сопряжено с особенными трудностями, и иногда стигматизация, связанная с инвалидностью, ведет к их маргинализации в обществе. Таким образом, как представляется, между инвалидностью и крайней бедностью существуют значимые связи⁹⁹.

46. Пожилые люди, живущие в городах в условиях бедности, также уязвимы и подвержены социальной маргинализации. В регионах, где за их благополучие отвечает государство¹⁰⁰, или в тех случаях, когда они не находятся под социальной защитой семьи, пожилые малоимущие являются особо уязвимой категорией населения¹⁰¹.

47. В малоимущих городских общинах к рискам, связанным с явлением городской бедности, особенно уязвимы группы, являющиеся жертвами дополнительной стигматизации или маргинализации, такие как этнические или религиозные меньшинства, мигранты, неграждане и находящиеся в неблагоприятном положении касты. В сочетании с даже еще более ограниченным доступом к образованию, занятости и медицинскому обслуживанию, а также ограничительной или дискриминационной правовой политикой в отношении иностранных мигрантов и беженцев, маргинализация, обусловленная их статусом меньшинств, может серьезно осложнять для этих групп стратегии выживания¹⁰².

48. Малоимущие городские общины являются более уязвимыми после конфликтов и бедствий в трех аспектах. Во-первых, общины городской бедноты живут в маргинализированных районах, которые нередко бывают более уязвимыми к бедствиям и не располагают адекватной системой планирования и инфраструктурой для снижения их уязвимости к таким явлениям, как наводнения, землетрясения, пожары и штормовые бури. Во-вторых, малоимущим городским общинам доступно очень немного услуг, которые могли бы усилить их способность к восстановлению после таких шоковых воздействий¹⁰³. Значительная часть малоимущего населения городов обычно не может воспользоваться гарантийными средствами, которые, как правило, доступны семьям с более высо-

⁹⁷ Это может быть вызвано сложностью сбора дезагрегированных данных и толкованием того, каким образом инвалидность влияет на бедность в домохозяйствах. См. Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, "Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications", SP Discussion Paper, No. 0805 (World Bank, 2008).

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Деера Нараян и другие, *Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries* (New York, World Bank, 1999), p. 200.

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² Информацию об обращении с не имеющими документов иммигрантами в неформальных поселениях см. Landau, "Shaping Urban Futures". Тематическое исследование по теме сохраняющейся социальной изоляции меньшинства рома см. в Christian Bodewick and Akshay Sethi, *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma* (New York, World Bank, 2005).

¹⁰³ См. M. Fay, and others, "Natural disasters and the urban poor", *En Breve*, No. 32 (2003).

кими доходами, например страховкой или сбережениями. В-третьих, даже когда проводятся восстановительные работы, ресурсы и внимание нередко сосредотачиваются в других частях города, а не в тех общинах, которые могут в них нуждаться больше всего¹⁰⁴.

V. Передовая практика

49. В целях содействия осуществлению прав городской бедноты предпринимаются многочисленные усилия, однако часто они приносят неоднозначные результаты. Например, продовольственная помощь подвергалась критике по поводу высоких расходов, связанных с ее доставкой, хранением и распределением. Денежные трансферты, с другой стороны, являются затратоэффективными, стимулируют сельскохозяйственное производство и рыночную деятельность и позволяют бенефициарам удовлетворять одновременно свои продовольственные и непродовольственные потребности. Однако в некоторых случаях стало очевидно, что, в то время как продовольственную помощь обычно контролируют женщины и, следовательно, она непосредственно достается детям, денежные трансферты в большей степени контролируются мужчинами и зачастую тратятся нецелевым образом, т.е. не обязательно для удовлетворения потребностей женщин и детей. Кроме того, наличные трансферты исключительно уязвимы к колебаниям или инфляции цен на продовольственные товары, для покупки которых они предназначаются, и в некоторых обстоятельствах они могут также приводить к усилению инфляции. Правительства, многосторонние организации и доноры стремятся найти ответы на эти вопросы с помощью различных подходов, таких как использование денежных трансфертов в рамках мер социальной защиты и предоставление денежных трансфертов в комбинации с продовольственной помощью¹⁰⁵. Данная дилемма является одной из многочисленных проблем, которые связаны с задачей оказания содействия осуществлению прав человека городской бедноты, и, следовательно, спектр усилий и партнерств характеризуется значительными различиями. В настоящей главе описывается лишь небольшая выборка усилий, которые предпринимаются различными субъектами на национальном, региональном и международном уровнях.

A. Национальные и городские власти

50. Полезным примером долгосрочного, поэтапного и комплексного подхода служат усилия по борьбе с бедностью, предпринимаемые правительством Китая¹⁰⁶. Начало их реализации было положено в 1984 году стратегией развития, ориентированной на сельские районы, и она прошла в четыре этапа. На втором этапе в период начиная с 2000 года были созданы и усовершенствованы системы социального обеспечения для городов и сельских районов и начато осуществление инвестиций в человеческий капитал. Третий этап, начавшийся в 2006 году, характеризовался консолидацией и усилением инвестиций в человеческий капитал. Самый последний этап, стартовавший в 2011 году, – это этап реализации комплексной стратегии, сочетающей в себе три компонента: инве-

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ See Rachel Sabates-Wheeler and Stephen Devereux, "Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme", working paper 4 (DFID (2010)).

¹⁰⁶ См. Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase" for the China Development Research Foundation, 2011.

стиции в инфраструктуру, изменение системы социального обеспечения и меры по наделению малоимущих общин правами и возможностями за счет инвестиций в человеческий капитал.

51. Впервые концепция разработки бюджета на основе принципа участия была разработана в Бразилии в городе Порту-Алегри в 1989 году¹⁰⁷. Эта инициатива была направлена на улучшение подотчетности и транспарентности, а также на то, чтобы дать гражданам возможность в большей мере влиять на то, как расходуются средства муниципальных бюджетов. Эта модель позволяет гражданам, представляющим квартальные ассоциации всего города, включая фавелы, участвовать в совещаниях, на которых они оказывают влияние на то, как будут расходоваться имеющиеся для инвестиций финансовые средства (обычно 15% всего бюджета). Большинство цифр свидетельствуют о впечатляющем улучшении показателей, касающихся водоснабжения и санитарии, после внедрения этой модели. Например, за первые десять лет, прошедшие после введения бюджетирования на основе принципа участия, доля домохозяйств города, подключенных к водопроводу, увеличилась с 75% до 98%, а охват канализационными системами вырос с 46% до 98%¹⁰⁸. С того времени порту-алегровская модель используется на всей территории Бразилии, в остальной части Латинской Америки и других регионах. Несмотря на то, что у этой модели есть свои недостатки¹⁰⁹, в сочетании с твердым курсом на транспарентность и улучшение городского управления, а также с инвестированием в просвещение участников из числа представителей городской бедноты, ее инновационная значимость и эффективность очевидны.

52. В Таиланде национальное правительство улучшило систему городского управления путем содействия формированию сетей или объединений сообществ и сотрудничества с ними. Так, например, оно объединило два управления (Управление по развитию городских районов и Управление по развитию сельских районов) и создало единый орган для решения проблем, учитывая малоимущие городские общины, которые остались на обочине экономического роста предыдущих десятилетий. Управление по развитию городских районов предоставляет низкопроцентные кредиты общественным сберегательным и кредитным группам, которые продемонстрировали достаточный потенциал для управления денежными средствами. Эти кредиты использовались для разнообразных видов деятельности, начиная с деятельности, приносящей доход, и заканчивая улучшением жилья и переселением. Настоящим новаторским решением Института развития организаций сообществ¹¹⁰ стало то, как была расширена сфера охвата программы. Он объединил отдельные сберегательные группы в более крупные сети или объединения жителей трущоб, которые управляли денежными средствами и давали их взаймы своим организациям-участникам. Эти сети были особенно эффективны, потому что они: а) децентрализовали процессы принятия решений, приблизив их и сделав более отзывчивыми к общинам и потребностям, которые общины сами для себя определили; б) мобилизовали средства для вовлечения малоимущих городских общин и муниципальных органов в

¹⁰⁷ Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", in *Participatory Budgeting*, Anwar Shah, ed. (New York, World Bank, 2007), p. 66.

¹⁰⁸ См. Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, No. 1 (March 2001).

¹⁰⁹ См. Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" in *Participatory Budgeting*, pp. 45–47.

¹¹⁰ Celine d'Cruz and David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", *Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper, No. 16* (London, IIED, 2005).

конструктивное взаимодействие друг с другом благодаря способности сетей вести переговоры по вопросам городской политики, пропагандировать ее или оказывать на нее влияние, а также сотрудничать с участниками общегородских инициатив; и с) подсказали малоимущим городским общинам пути обмена опытом и объединенными ресурсами.

53. В рамках мексиканской программы "Опортунидадес" выдачи денежных трансфертов на определенных условиях денежные средства напрямую поступают имеющим на это право малоимущим слоям населения, а также находящимся в уязвимом положении домохозяйствам, которые направляют своих детей в школы и больницы. Отвечающие установленным критериям домохозяйства получают также пособия для улучшения питания и питательные добавки для маленьких детей, беременных женщин и кормящих матерей. Факты свидетельствуют о положительном воздействии программы на рост детей как в сельских, так и в городских районах и о том, что улучшение показателей питания является следствием потребления питательных добавок. В настоящее время программа "Опортунидадес" охватывает более 5,8 млн. человек, т.е. 20% всего населения. Исследования показали, что объемы потребления, прежде всего потребления пищи, увеличились на 22%, а доля детей, не получающих полноценное питание, уменьшилась на 17, 2%¹¹¹.

54. В Камбодже национальное правительство сотрудничало со Всемирной продовольственной программой и местными НПО в деле осуществления своей программы "Продовольствие в обмен на ресурсы", которая помогает малоимущим, испытывающим нехватку продовольствия домохозяйствам справиться с потенциальным бедствием за счет предоставления возможностей межсезонного трудоустройства для развития или восстановления общинных ресурсов в обмен на крайне необходимое продовольствие. Эта программа предоставляет возможности трудоустройства малоимущим и испытывающим нехватку продовольствия домохозяйствам, которые в качестве оплаты своего труда получают продовольствие. Это позволяет также создавать или восстанавливать инфраструктуру, а также улучшать доступ к школам и к другим базовым услугам. Многие другие правительства также осуществляют подобные программы при взаимодействии со Всемирной продовольственной программой.

В. Гражданское общество и частный сектор

55. Полезной моделью партнерства между гражданским обществом и правительством служит осуществляемый в Пакистане экспериментальный проект "Оранджи" Исследовательско-учебного института¹¹², который организует в бедных городских районах Карачи строительство канализационной системы по инициативе и силами общин. Институт является общинной организацией, которая организует комитеты малоимущих жителей городов для осуществления контроля, строительства и финансирования основных экономически эффективных подземных канализационных систем в поселке Оранджи, где такие виды коммунального обслуживания развиты в недостаточной мере. Он обеспечивает техническое руководство и одну восемнадцатую часть всего финансирования, в то время как остальную часть финансирования обеспечивают комитеты. Ини-

¹¹¹ UNDP, "Mexico: Scaling Up Progres/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme".

¹¹² Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan" in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Garland and others.

циативу поддерживают государственные учреждения, предоставляющие финансирование на более крупные инфраструктурные инвестиции, например на станции очистки сточных вод. Достигнутые результаты свидетельствуют об улучшении показателей здоровья, особенно показателей младенческой смертности, об эффективности и экономном функционировании канализационной системы, а также о том, что признаки явлений социальной маргинализации и стигматизации, согласно сообщениям одной общины, стали гораздо менее заметными.

56. В рамках ангольского Проекта по проблеме городской бедности в Луанде¹¹³ используется комплексный подход к смягчению остроты проблемы городской бедности, который основывается на участии общин и партнерстве в целях улучшения управления городом. Проект был начат в 1999 году коалицией трех НПО ("Кэр интернешнл", "Спасите детей – СК" и "Практикум по развитию"), осуществляется в партнерстве с государственными учреждениями и организациями местных общин в различных муниципалитетах и финансируется министерством по вопросам международного развития Великобритании. Проект получил признание благодаря применяемому к его реализации подходу, который содействует повышению способности малоимущих городских общин самостоятельно управлять такими основными услугами, как водопроводно-канализационные услуги и услуги по обращению с отходами, а также расширяет их возможности участия в муниципальном планировании и пропаганды политики в интересах бедноты на национальном уровне. В то же время проект помогает местным органам управления вести диалог с малоимущими городскими общинами и реагировать на их запросы посредством учета определяемых ими потребностей. Ключевыми компонентами проекта являются координируемое и управляемое общинами водопроводно-канализационное обслуживание, управление отходами и уход за детьми; обучение методам зарабатывания средств к существованию, облегчающее участие в процессе муниципального планирования, а также доступ к кредитным и сберегательным схемам.

57. Южноафриканская федерация бездомных¹¹⁴ служит примером того, как создаваемые общинами ассоциации могут стимулировать улучшение жилищ собственными силами, в частности путем объединения сети автономных сберегательных и кредитных групп со всей Южной Африки. Она была создана для заполнения вакуума в системе возможных вариантов улучшения жилья в интересах городской бедноты, которая во многом не способна выполнять требования, установленные для получения национальной жилищной субсидии. Федерация требует от своих членов принятия на себя обязательств в отношении соответствующей сберегательно-кредитной группы. Она помогает им, предоставляя промежуточное финансирование, необходимое для владения землей и строительства домов; облегчает обмены между входящими в группу общинами и городами с целью наращивания знаний, навыков и практики для удовлетворения общих потребностей внутри малоимущих городских общин; обеспечивает составление карт и съемку поселений для определения потребностей и собирает данные для переговоров с муниципальными органами, а также строит демонстрационные жилища.

¹¹³ См. UN-Habitat, Best Practices Database. Размещено по адресу: www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx.

¹¹⁴ Ted Baumann and others, "The age of cities and organizations of the urban poor: the work of the South African Homeless People's Federation and the People's Dialogue on Land and Shelter", Working Paper No. 2 on Poverty Reduction in Urban Areas (IIED, 2001).

58. Манильская водохозяйственная компания¹¹⁵ – убедительный пример государственно-частного партнерства, которое позволило во многом успешно обеспечить улучшенный доступ к воде для городской бедноты в Маниле. В 1997 году компания выиграла правительственную лицензию на обслуживание восточной зоны Манилы, в которой доля городского малоимущего населения составляет 40% от всего числа жителей. Благодаря отношению к этому населению как к надежной клиентской базе и источнику дохода ориентированная на клиентов культура компании и модель взаимодействия с общинами позволили успешно расширить водную инфраструктуру, охватив ею неофициальные поселения, уменьшить число несанкционированных подключений к водопроводу и сохранить рентабельность предприятия. Она служит полезной иллюстрацией того, как можно поставить рыночные силы на службу улучшения доступа к воде для городской бедноты, когда их действие сочетается с применением подхода, направленного на защиту малоимущего населения, и поддержкой со стороны сильного государственного партнера.

59. В городах Латинской Америки, Азии и Африки существуют кооперативы, организующие деятельность работников неформального сектора из числа представителей городской бедноты, которые зарабатывают на жизнь сортировкой и сбором отходов. Пример КЭМПРЕ ("Компромиссу эмпрезариал пара ресиклажем") в Бразилии показывает, как кооперативы могут в партнерстве с частным сектором улучшать положение дел с созданием рабочих мест и сбор и удаление отходов в среде городской бедноты. КЭМПРЕ¹¹⁶ – созданная в 1992 году некоммерческая ассоциация, которая пользуется финансовой поддержкой со стороны действующих в Бразилии частных фирм и помогает сборщикам отходов из кооперативов обеспечивать более выгодные для них цены на отходы, продаваемые ими утилизационным предприятиям и переработчикам отходов. Практика показывает, что эти кооперативы эффективно обеспечивают для своих членов улучшение условий труда, увеличение платы за него и расширение имеющихся у них возможностей для получения ими дальнейшего образования, сбора сбережений и в иных целях¹¹⁷.

С. Региональные и международные сообщества

60. Образцом международной поддержки и региональной координации действий по искоренению бедности служит работа МОТ, проводимая совместно с национальными и региональными органами. На национальном уровне МОТ работает вместе с отдельными правительствами над созданием комплексных стратегий смягчения остроты проблемы бедности посредством реализации страновых программ обеспечения достойной работы. МОТ проводит с каждой страной работу по включению достойной работы в качестве ключевого компонента в стратегии развития и обеспечивает предоставление экспертных знаний, форми-

¹¹⁵ См. USAID, "Enabling Water Services Delivery for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop" (2006).

¹¹⁶ Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities" в *Private Sector Involvement in Solid Waste Management* (Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit, 2005).

¹¹⁷ См. Oscar Fergutz and others, "Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations", *Environment and Urbanization*, vol. 23, No. 2 (October 2011), p. 23.

рование потенциала и оказание технического содействия, с тем чтобы помочь каждому правительству в их осуществлении¹¹⁸.

61. МОТ также проводит работу с целью активизации усилий региональных учреждений, например Африканского союза и региональных экономических сообществ, которые направлены на искоренение бедности. Такое региональное сотрудничество, способствуя стратегическим обменам и применению согласованных подходов в соответствующих странах, служит средством интеграции вопросов занятости в национальную стратегию развития каждого правительства¹¹⁹.

62. В рамках Программы развития Организации Объединенных Наций в партнерстве с Экономической комиссией для Африки, Международным валютным фондом и Всемирным банком обеспечивается техническая поддержка 35 африканских стран, которые начали процесс подготовки и осуществления национальных стратегий и планов действий на основе Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия¹²⁰. Эта инициатива демонстрирует преимущества модели международной поддержки и координации, оснащающей правительства отдельных стран инструментарием для развертывания стратегий, наиболее подходящих для решения конкретных проблем бедности, с которыми они сталкиваются.

63. Союз городов¹²¹ – это глобальная коалиция, которая была основана в 1999 году Всемирным банком и ООН–Хабитат и деятельность которой управляется и осуществляется городами-членами. В него входят органы городов всего мира, национальные правительства, учреждения по вопросам развития, НПО и многосторонние учреждения, специализирующиеся на решении проблем городской бедности. Он оказывает городам и правительствам техническую помощь в трех основных аспектах: в программах благоустройства трущоб, стратегиях развития городов, а также в вопросах национальной политики развития городов и местного самоуправления. Его поддержка городов и национальных правительств основана на четырех базовых критериях: они должны быть привержены делу улучшения состояния их городов и местного управления в интересах всех их жителей; применять долгосрочный и инклюзивный подход; в полном объеме осуществлять реформы, направленные на достижение масштабных результатов, и наделять местные органы управления соответствующими правами и возможностями посредством децентрализации ресурсов.

¹¹⁸ См. ILO, Decent Work Country Programmes. Размещено: www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm.

¹¹⁹ См. ILO, Regional Office for Africa по адресу: www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm.

¹²⁰ См. Economic Commission for Africa, *Sustainable Development Report on Africa* (Addis Ababa, 2008).

¹²¹ См. www.citiesalliance.org.

VI. Рекомендации

64. Чтобы ответить на вызовы, которые явление городской бедности ставит перед растущим населением в глобальном масштабе, следует принять следующие меры:

а) признать неделимость прав человека городской бедноты и необходимость принятия целенаправленных, основанных на правах и инклюзивных усилий на *всех* уровнях для поощрения прав человека городской бедноты.

б) пропагандировать политику развития, основанную на уважении прав человека и принципе широкого участия, а также надлежащую практику управления. Следует осуществлять политику развития, в которой в полной мере учитываются права, достоинство и свободы человека малоимущего населения. Это включает в себя удовлетворение наиболее жизненно важных и минимальных потребностей, таких как доступ к качественным коммунальным услугам, необходимым малоимущим жителям городов, для того чтобы жить достойно и свободно. Центральное значение для этих усилий имеет активизация участия в политической жизни самой городской бедноты. Практика показывает, что, помимо осуществления неотъемлемого права человека, активизация усилий по обеспечению развития достигается также за счет пропаганды эффективного управления, предусматривающего вовлечение затрагиваемых общин в процесс разработки политики. Для этого процесса разработки политики громадную важность имеет знание местных потребностей и ограничивающих факторов. Зачастую жизнеспособными вариантами, которые можно применять в более широком масштабе, являются инновации, разработанные внутри малоимущих городских общин взамен отсутствующих услуг. Между тем содержательное подключение к работе традиционно исключаемых малоимущих городских общин может в долгосрочном плане придать инициативам еще более устойчивый характер, о чем наглядно свидетельствуют некоторые примеры, приведенные в предыдущей главе;

в) содействовать созданию системы социального обеспечения. С учетом слабой способности восстанавливаться после экономических потрясений малоимущих городских общин, в которых занятость характеризуется нестабильностью или неопределенностью, а подавляющая часть доходов направляется на немедленное выживание, необходимо создавать системы социального обеспечения, чтобы оснастить домохозяйства более эффективным инструментарием для восстановления после сильных потрясений. Следует разрабатывать инициативы, помогающие малоимущему населению городов справляться с проблемами в условиях безработицы, случайной или неофициальной занятости, нестабильного ежедневного заработка и бедствий;

г) расширять права и возможности городской бедноты путем инвестирования в человеческий капитал. С учетом взаимосвязи между низкими зарплатами, ограниченным доступом к качественному образованию и низким уровнем квалификации следует принимать меры по укреплению человеческого капитала городской бедноты. Значительное влияние на смягчение остроты проблемы бедности среди малоимущего населения городов в долгосрочной перспективе могли бы оказать качественное образо-

вание и профессиональная подготовка, призванные расширить доступ к более высокооплачиваемым рабочим местам и стабильной занятости;

е) применять комплексный подход. Поскольку очевидно, что риски, связанные с явлением городской бедности, носят многоаспектный характер и требуют принятия мер, охватывающих городское планирование, общественное здравоохранение, образование, продовольственную безопасность и т.д., важно избегать фрагментарного подхода¹²². Вместо этого нужно применять комплексный подход, для того чтобы малоимущие городские жители имели как минимум доступ к базовым коммунальным услугам. Он может принимать форму ряда мер, реализуемых параллельно, таких как инвестирование в инфраструктуру с целью улучшения доступа к водопроводно-канализационному обслуживанию, улучшение программ профессиональной подготовки и микрокредитование. В приоритетном порядке следует также предпринимать усилия по расширению доступа к информации и коммуникационным технологиям, а также принимать меры по обеспечению распространения этого процесса на находящиеся в особенно уязвимом положении и маргинализированные группы, в том числе женщин и молодежь;

ф) укреплять международное сотрудничество. Для системного воздействия и многосекторальных аспектов, которые необходимы для разрешения проблемы городской бедности, может лучше подойти долгосрочный подход. Вот почему существует срочная необходимость в координации международных усилий в области развития, с тем чтобы прямые иностранные инвестиции правозащитного профиля направлялись туда, где они могут принести больше результатов и где при их осуществлении можно избежать расточительства. Выгоду может принести и международное сотрудничество по линии Юг–Юг, благодаря тому что развивающиеся страны, сталкивающиеся с одинаковыми проблемами урбанизации, будут обмениваться опытом и информацией об эффективных стратегиях¹²³;

г) уделять особое внимание уязвимым группам. Все эти меры должны обеспечивать учет гендерной проблематики в процессах управления, включая разработку политики, государственное управление и предоставление услуг, и прежде всего учет таких гендерных проблем, как гендерное насилие, неоплачиваемая работа женщин по дому и дискриминация. Особое и приоритетное внимание при разработке комплексных программ следует также уделять потребностям детей, пожилых людей и инвалидов, а также многочисленным видам дискриминации по признаку кастовой и этнической принадлежности, религии и т.д.

д) подчеркивать чрезвычайно важную роль каждого субъекта, будь то международного, регионального, государства, гражданского общества или частного сектора, в деле поощрения уважения достоинства и прав человека малоимущих жителей городов, особенно маргинализированных и уязвимых групп. Так, например, международное сообщество, занимающееся вопросами развития, может задействовать свои знания, опыт, а иногда и ресурсы для решения проблем преступности среди несовершеннолетних, однако государству принадлежит решающая роль в реализации программ

¹²² See UNFPA, *State of World Population 2007*.

¹²³ Обсуждение позитивного влияния активизации обмена мнениями между объединениями жителей трущоб см. в Проекте тысячелетия.

и создании систем, обеспечивающих безопасность для молодежи и детей в городских районах.

65. Поскольку городское население мира продолжает расти быстрыми темпами, необходимо сосредоточить внимание на обеспечении полного осуществления его основных прав человека, и это должно стать приоритетом на будущее. Крайне важное значение будет иметь подход к смягчению остроты проблемы бедности населения городов, предусматривающий интеграцию таких элементов, как развитие инфраструктуры, создание систем социального обеспечения и инвестиции в деятельность по расширению прав и возможностей малоимущих общин и обеспечению их образованием. Такое же важное значение будет иметь применение правозащитного подхода к развитию, который предусматривает практическую ликвидацию угроз, которые городская бедность создает для прав на здоровье, водоснабжения, жилище, питание, образование и труд. Наконец, стержнем стратегий борьбы с проблемами увеличения масштабов городской бедности является улучшение участия маргинализированных групп малоимущего населения городов в политической жизни.
