



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
12 December 2011  
Russian  
Original: English

---

### Совет по правам человека

Консультативный комитет

Восьмая сессия

20–24 февраля 2012 года

Пункт 2 а) i) предварительной повестки дня

Право на питание

### **Предварительное исследование Консультативного комитета Совета по правам человека на тему "Содействие осуществлению городской беднотой ее прав человека: стратегии и передовая практика"**

Подготовлено Чинсен Чуном по поручению редакционной  
группы по праву на питание Консультативного комитета  
Совета по правам человека\*

---

\* В сотрудничестве с Чанми Кимом и Сункьо Имом.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–3	3
II. Общая информация о городской бедноте .....	4–27	3
A. Формирование .....	4–7	3
B. Условия .....	8–15	5
C. Положение более уязвимых групп .....	16–27	8
III. Права человека городской бедноты .....	28–53	12
A. Право на питание .....	29–31	12
B. Право на достаточное жилище .....	32–35	13
C. Право на доступ к питьевой воде .....	36–38	14
D. Право на здоровье .....	39–44	15
E. Право на образование .....	45–47	17
F. Право на труд .....	48–50	18
G. Право на участие в политической жизни .....	51–53	19
IV. Надлежащая практика .....	54–67	20
A. Национальные правительства и правительства городов .....	55–58	21
B. Группы гражданского общества .....	59–61	22
C. Частный сектор .....	62–63	24
D. Региональные субъекты и инициативы .....	64–65	25
E. Международное сообщество .....	66–67	25
V. Рекомендации .....	68–69	26

## I. Введение

1. Половина нынешнего населения мира живет в городах, и по меньшей мере одна треть всех жителей городов относится к категории бедного населения. Эти бедные жители городов составляют одну четверть от общей численности бедного населения мира<sup>1</sup>. Ожидается, что по мере дальнейшей урбанизации численность городской бедноты будет резко возрастать, вследствие чего бедность будет становиться во все большей степени городским явлением. Фактически, согласно прогнозам, к 2025 году в городских районах будут проживать две трети населения мира<sup>2</sup>, а к 2030 году общая численность населения в городах мира достигнет 5 млрд. человек<sup>3</sup>.

2. Городская бедность вызывает особые проблемы с точки зрения основных прав населения, которое ею затронуто. Все шире признается и то, что решение этих проблем имеет существенно важное значение для достижения целей развития. По этой причине проблема городской бедности становится все более приоритетной для участников процесса развития, в том числе для неправительственных организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций, которые признают, что "анклавы бедности" существуют не только в отдельных сельских районах, но и в городах и населенных пунктах городского типа, где их становится все больше.

3. В своей резолюции 16/27 Совет по правам человека просил Консультативный комитет провести соответствующим образом всеобъемлющие исследования по теме городской бедноты и осуществления ею права на питание, включая стратегии и улучшение ее защиты и передовую практику. По поручению редакционной группы по праву на питание, учрежденной Комитетом на его первой сессии, г-н Чинсен Чун подготовил к седьмой сессии Комитета концептуальный документ. В настоящем документе, являющемся реакцией на политические задачи по решению проблемы бедственного положения городской бедноты, развиваются основные идеи вышеупомянутого концептуального документа.

## II. Общая информация о городской бедноте

### A. Формирование

4. Определяющей чертой городской бедности в современный период является то, что и сейчас, и в прогнозируемом будущем бремя нагрузки, связанной с категорией бедных горожан, лежит и будет лежать на странах с низким и средним уровнем доходов. Если брать в среднем, то в развивающихся странах проживают 80% всего бедного населения городов мира<sup>4</sup>. Кроме того, по прогнозам

<sup>1</sup> Judy L. Baker, "Urban poverty: a global view", The World Bank, Washington, D.C., January 2008.

<sup>2</sup> В 2005 году численность населения мира составляла 6 506 649 175 человек, при этом в городских районах жили 3 166 711 400 человек, из которых 898 926 000 – в развитых странах, а 2 267 786 000 – в менее развитых. В период 2000–2005 годов среднегодовой коэффициент изменения численности городского населения в более развитых странах составлял 2,2, а в менее развитых – 0,67. Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, 2009 год.

<sup>3</sup> Baker, "Urban poverty" (см. сноску 1).

<sup>4</sup> Ibid., p. 3.

Организации Объединенных Наций, самые высокие темпы роста городов будут и впредь наблюдаться в развивающихся странах мира. К 2030 году в этих странах будут жить 93% городского населения мира, причем только в Африке и Азии – 80%<sup>5</sup>. Сама по себе урбанизация не является мерилем бедности. На практике для многих стран она может быть экономическим благом. Однако возможности многих городов по обеспечению базовой инфраструктуры и основных услуг не поспевают за темпами урбанизации<sup>6</sup>. Согласно одному из докладов Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), в 2001 году в наименее развитых странах в трущобах проживали приблизительно 78% жителей городов, в то время как в развитых странах мира – 6%<sup>7</sup>. В условиях отсутствия признаков замедления урбанизации в развивающихся странах сегодняшняя концентрация городской бедности в странах с низким уровнем доходов указывает на то, что она будет и впредь оставаться проблемой главным образом для развивающихся стран мира.

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, предопределявший формирование городов в странах, которые сейчас называют развитыми. Нынешняя тенденция, которая в докладе ЮНФПА о народонаселении мира за 2007 год характеризуется как "вторая волна" урбанизации, характеризуется более высокими темпами и более крупными масштабами по сравнению с процессом роста городов, наблюдавшимся в Европе и Северной Америке. Прохождение первой волны было относительно постепенным процессом, занявшим период в 200 лет – примерно с 1750 по 1959 год. За два столетия численность городских жителей возросла с 15 млн. до 423 млн., а ее доля – с 10% до 52% от общей численности населения. Напротив, нынешняя волна урбанизации характеризуется относительно быстрыми темпами и большой амплитудой. С 1950 года в развивающихся странах продолжается процесс роста численности городского населения, которая с 309 млн. (около 18% общей численности населения) должна, согласно прогнозам, к 2030 году увеличиться до 3,9 млрд. (около 56%), т.е. в сходной пропорции, что и в период первой волны, но гораздо больше в абсолютном выражении и с гораздо большей скоростью<sup>8</sup>.

6. Второй волной урбанизации движут иные демографические и социально-экономические силы. В Европе и Северной Америке большое количество сельских жителей, искавших возможности трудоустройства, было привлечено в города процессом индустриализации. В настоящее же время в развивающихся странах рост городов в меньшей степени обусловлен миграцией населения в городские зоны, нежели естественным приростом населения (когда число рождений превышает число смертей) и включением в территорию городов окраин-

<sup>5</sup> Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), *Народонаселение мира в 2007 году: использование потенциала урбанизации*, 2007 год. Доступно по адресу [www.unfpa.org/public/home/publications/pid/408](http://www.unfpa.org/public/home/publications/pid/408).

<sup>6</sup> United Nations Millennium Project, "A Home in the City", Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, 2005.

<sup>7</sup> В Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) трущобное домохозяйство определяется как домохозяйство, в котором отсутствует какой-либо один или все из четырех элементов, характеризующих кров, т.е. для которого характерны неадекватный доступ к воде, неадекватный доступ к объектам санитарии, недостаточная жилая площадь и неадекватность жилого строения. См. ЮНФПА (см. сноску 5).

<sup>8</sup> Там же.

ных районов<sup>9</sup>. Вообще-то, хотя некоторые города привлекают к себе больше внимания, согласно исследованиям, в развивающихся странах рост наблюдается в основном в небольших городах и поселениях городского типа<sup>10</sup>.

7. Это не значит, что миграция не способствует урбанизации. Передвижение сельских жителей, переезжающих в города в поисках образования и работы, безусловно, играет значительную роль. В этой связи следует отметить, что крупными последствиями для урбанизации обернулось влияние на передвижение населения процесса глобализации. По утверждениям некоторых ученых, в результате усиливавшейся экономической интеграции национальных хозяйств мира крупные и мелкие города пожирают большинство благ, обусловленных ростом и появлением новых возможностей<sup>11</sup>, и, поскольку число рабочих мест увеличивается там, где осуществляется экономическая деятельность, люди откликнулись на перспективу трудоустройства в городах. Переезду многих членов общин из сельских районов в городские, кроме того, способствовало превращение мелких сельских хозяйств в плантации товарных культур<sup>12</sup>. В то же время процесс глобализации создал тяжелые условия жизни для городской бедноты, и из-за нее явное неравенство иногда проявляется еще острее, возникают проблемы управления и подрывается верховенство закона, особенно в связи с тем, что сложнее становится контролировать международные потоки незаконных наркотических средств и товаров<sup>13</sup>. Таким образом, движущие силы урбанизации в ее нынешней форме также формируют и условия, в которых живет городская беднота.

## **В. Условия**

8. Для многих представителей городской бедноты жизнь в городах характеризуется неравенством и отчуждением, которые лишают их права на достаточное питание, кров, воду и работу, а также на другие социальные услуги (см. ниже пункты 28–53). Однако городская беднота лишена не только этого, но и социальной и политической жизни. Таким образом, явление городской бедности отбрасывает затрагиваемое бедное население на самую обочину городской жизни.

### **1. Социальный остракизм и дискриминация**

9. Городская беднота подвергается остракизму и социальной изоляции в силу своего социально-экономического положения. Обитатели трущоб характеризуют в своих рассказах дискриминацию как нечто постоянно сопровождающее их в повседневной жизни<sup>14</sup>. Исследования, проведенные в нескольких странах, показывают, что особенно хорошо понимают суровость окружающих их условий, нередко безысходных, дети, которые воспринимают их как позорное отра-

<sup>9</sup> Deniz Baharoglu and Christine Kessides, "Urban poverty" in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, chap. 16, World Bank, Washington, D.C., 2002.

<sup>10</sup> ЮНФПА (см. сноску 5).

<sup>11</sup> Там же, стр. 8.

<sup>12</sup> Департамент по экономическим и социальным вопросам, "State of the World's Indigenous Peoples", 2009 год.

<sup>13</sup> ЮНФПА (см. сноску 5), стр. 26 оригинала.

<sup>14</sup> См. Janice Perlman, "The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro", и Douglas S. Massey et al., "Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America" in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606, July 2006.

жение их собственной самооценки<sup>15</sup>. Исследования также показывают, что такой остракизм 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 податели заявлений 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 более высоким уровнем доходов<sup>16</sup>. 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 группе<sup>17</sup>.

## 2. Неблагоприятные последствия глобализации

10. Сильно заметное неравенство между городской беднотой и жителями городов с более высоким уровнем доходов еще больше бросается в глаза из-за последствий глобализации в городах<sup>18</sup>. Например, как в развитых, так и в развивающихся странах в районах трущоб крупных городов, в том числе в Нью-Йорке, Лос-Анджелесе, Найроби и других городах, где глобализация "усилила неравенство"<sup>19</sup>, зоны проживания бедного населения непосредственно примыкают к дорогим небоскрегам или расположены среди них. В развитых странах во многих индустриальных городах в условиях бедности живут общины иностранных трудящихся-мигрантов. Поскольку большинство развитых стран не ратифицировали Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, многие из живущих в этих странах иностранные рабочие находятся на нелегальном положении и при пользовании своими основными правами человека сталкиваются с многочисленными трудностями.

## 3. Нерациональность управления

11. Кроме того, городская беднота обособлена от остального населения и в политическом плане и нередко живет в условиях управленческого вакуума, при котором государственные органы не выполняют лежащую на них обязанность "принимать эффективные меры для удовлетворения потребностей на местном уровне, используя транспарентный подход, предусматривающий участие широких слоев населения"<sup>20</sup>. Хотя географически города расположены ближе к центрам политической власти и, следовательно, теоретически обеспечивают более широкие возможности доступа к ним, из-за явления городской бедности значительное большинство населения исключено из процесса участия. Вследствие такой нерациональности управления основные потребности городской бедноты не только не удовлетворяются надлежащим образом, но и сами ее представители не имеют возможности вносить свой вклад в нахождение решений, которые могли бы принести ей непосредственную пользу.

<sup>15</sup> Louise Chawla, *Growing up in an Urbanizing World*, Earthscan Publications and UNESCO, 2002.

<sup>16</sup> UN-Habitat, *State of the World's Cities*, 2006/7, 2006.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> James Holston and Arjun Appadurai, *Cities and Citizenship*, Public Culture, University of Chicago 1996.

<sup>19</sup> Ibid., p. 26.

<sup>20</sup> ЮНФПА (см. сноску 5), стр. 77.

#### 4. Отсутствие безопасности и насилия

12. Политическая маргинализация означает и то, что бедное население нередко в большей мере подвергается опасности и насилию, поскольку в тех населенных пунктах, где оно сосредоточено, зачастую не обеспечивается охрана правопорядка и верховенство закона<sup>21</sup>, и поэтому в бедных городских общинах уровень насилия и преступности обычно бывает выше. И в этом аспекте последствия глобализации затрагивают бедные слои населения городов непропорционально, поскольку считается, что международные наркосети и другая противозаконная экономическая деятельность процветают там, где слаба система управления<sup>22</sup>.

#### 5. Отсутствие продовольственной безопасности

13. Помимо социальной и политической изоляции, городская беднота также борется за то, чтобы удовлетворить свои основные потребности в питании и охране здоровья. На ней особенно отражаются нестабильность цен на продовольствие, поскольку она почти всегда приобретает его за наличные из-за ограниченных возможностей его самостоятельного выращивания, а также рост стоимости перевозки продовольствия. Для бедного населения городов, которые зачастую не в состоянии купить и хранить большое количество продовольствия, стабильность цен оказывает значительное влияние на продовольственную безопасность<sup>23</sup>. Высокие цены на продовольствие вызваны действием целого ряда разнообразных факторов, например спекулятивными операциями с капиталом и производством биотоплива, которые могут очень сильно отразиться на трудностях городской бедноты<sup>24</sup>.

#### 6. Лишения, связанные с местонахождением жилища и здоровьем

14. В силу закономерностей роста городского населения беднота в результате концентрируется в районах, нежелательных для других групп населения, вследствие чего она оказывается подверженной более высокому риску заболеваний, бедствий и опасности. Многие бедные жители городов пытаются найти в городе доступное жилище вблизи мест, где можно трудоустроиться. Как выяснилось, места их поселения часто характеризуются тремя общими чертами. Во-первых, они зачастую находятся на окраине городов, где жителям приходится нести высокие расходы на поездки и тратить много времени, для того чтобы добраться до работы. Во-вторых, они также располагаются в центральных частях городов вблизи экологически неблагоприятных районов, например свалок отходов или промышленных площадок<sup>25</sup>, где из-за неадекватности водопроводно-канализационной инфраструктуры они оказываются в особенно уязвимом

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> UN-Habitat (see footnote 16), p. 144.

<sup>23</sup> International Food Policy Research Institute, *Living in the City: Challenges and Options for the Poor*, IFPRI, 2002. доступно по адресу: [www.ifpri.org/publication/living-city?print](http://www.ifpri.org/publication/living-city?print).

<sup>24</sup> Armando Mendoza and Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", ECLAC-Project Documents collection-Caribbean Development Report, vol.2, 2009.

<sup>25</sup> Baker, "Urban poverty" (see footnote 1), p. 9.

положении с точки зрения рисков для здоровья<sup>26</sup>. В-третьих, городская беднота часто селится в районах с более высокими рисками наводнений, оползней и других бедствий, где восстановительные работы осложнены из-за недостаточности ресурсов и страховых гарантий.

15. Органы управления городов иногда усугубляют эти риски в результате проведения курса на развитие городов, когда зачастую привлекаются иностранные инвестиции. Согласно Международной стратегии уменьшения опасности бедствий<sup>27</sup> политика развития городов нередко многократно увеличивает риск внезапных наводнений, поскольку она обычно планируется и осуществляется без участия бедных жителей городов, что также ведет к их перемещению.

## **С. Положение более уязвимых групп**

16. Среди городской бедноты некоторые группы особенно уязвимы перед последствиями явления городской бедности. К ним относятся женщины и девочки, дети, престарелые, инвалиды, представители низших каст и другие меньшинства. Положение городской бедноты особенно сильно ухудшается в постконфликтных условиях и в районах, восстанавливающихся после стихийных бедствий, таких как цунами или землетрясения.

### **1. Женщины и девочки**

17. С особенно заметными проблемами среди бедного населения городов сталкиваются женщины и девочки. Они являются жертвами даже еще большей маргинализации, и особенно это касается гендерного разрыва в образовании, занятости и участия в политической жизни. Они также непропорционально страдают от угроз здоровью и безопасности, многие из которых связаны с жизнью в трущобах.

18. В случае женщин из бедных городских общин выше вероятность подвергнуться гендерному насилию. 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 доходов<sup>28</sup>. В некоторых случаях этот факт также тесно связан с более высокой распространенностью психических заболеваний: например, в одном из исследований Всемирной организации здравоохранения показано, что женщины, подвергнувшиеся насилию со стороны интимного партнера, могут с гораздо большей степенью вероятности высказать мысли о самоубийстве<sup>29</sup>. Это согласуется с некоторыми показателями, свидетельствующими

<sup>26</sup> Например, младенческая смертность в трущобах Найроби почти в два с половиной 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, African Population and Health Research Center, 2002.

<sup>27</sup> См. резолюцию 54/219 Генеральной Ассамблеи.

<sup>28</sup> Mark R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", Population Reference Bureau 64.2, 2009, p. 13.

<sup>29</sup> World Health Organization (WHO), 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. Доступно по адресу: [www.who.int/gender/violence/who\\_multicountry\\_study/summary\\_report/en/index.html](http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/en/index.html).

о том, что у бедных городских женщин состояние психического здоровья не-удовлетворительным бывает чаще.

19. Женщины, испытывающие на себе, что такое явление городской бедности, также особенно уязвимы к рискам для здоровья, связанным с материнским уходом. Выяснилось, что для женщин, живущих в трущобах, пренатальный и антенатальный уход, как правило, является гораздо менее доступным, чем для женщин с более высокими доходами, живущими в других городских районах<sup>30</sup>. Кроме того, женщины и девочки, относящиеся к бедному 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 бедному городскому населению, принудительный секс или секс за плату зачастую является более обыденным фактом жизни, чем для женщин с более высоким уровнем дохода или из сельских районов<sup>31</sup>.

20. Последствия явления городской бедности для 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 механизмов<sup>32</sup>.

21. Маргинализацию можно усмотреть и в неодинаковых показателях уровня образования, достигаемого девочками и мальчиками в городских районах. Исследования показывают, что если в сельских районах в прошлые десятилетия был достигнут прогресс в повышении общих показателей набора учащихся в школы, то в бедных городских районах показатели фактически снизились, причем девочки, относящиеся к категории городской бедности, были затронуты этим явлением непропорционально сильно<sup>33</sup>. Согласно исследованиям, получению девочками образования, особенно когда домохозяйство располагает ограниченным доходом, препятствуют социальные нормы, например ожидание того, что они будут выполнять роль домохозяйки, а также ранние браки и установление ограничений на их свободное передвижение (см. ниже пункт 50)<sup>34</sup>.

## 2. Дети

22. Особенно уязвимой группой среди городской бедности являются дети. Трущобные поселения представляют собой опасную среду, в которой дети подвержены действию элементов, способных отразиться на их здоровье: например, у детей, относящихся к категории городской бедности, часто наблюдается непропорционально высокая заболеваемость диарейными и респираторными бо-

<sup>30</sup> Monica Akinyi Magadi, Eliya Msiyaphazi Zulu and Martin Brockerhoff, "The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s" in *Population Studies*, vol. 57, No. 3, 2003.

<sup>31</sup> Montgomery "Urban Poverty" (see footnote 29), p. 11; Kelly Hallman, "Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors among Young Women and Men in South Africa" in *Policy Research Division Working Papers No. 190*, New York, Population Council, 2004.

<sup>32</sup> UN-Habitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing", *State of the World's Cities 2008/2009*, 2008.

<sup>33</sup> UN-Habitat (see footnote 16), pp. 122-123.

<sup>34</sup> Ibid.

лезнями, чем у детей, живущих в сельских районах или городских районах с более высокими доходами. Анализ исследований здоровья детей в городских районах Азии и Ближнего Востока, проведенный Агентством международного развития Соединенных Штатов, показал, что детская смертность в районах трущоб гораздо выше, чем в других частях одного и того же города, причем в некоторых случаях, например в Маниле, – даже в три раза выше<sup>35</sup>. Бедные городские общины также зачастую не располагают объектами или безопасными местами отдыха для детей<sup>36</sup>. 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 возрасте<sup>37</sup>.

23. 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 нужда домохозяйства в большем доходе, а другие дети уходят из дома, чтобы избежать надругательств или в надежде найти более благоприятные доходные возможности<sup>38</sup>. Каковы бы ни были причины, они, живя на улице, остаются без социальных гарантий, оказываются особенно подверженными физическим и сексуальным злоупотреблениям со стороны полиции, эксплуатации со стороны организованных попрошайек или сборщиков отходов, а также вынуждены переносить суровые условия, не имея доступа к надежному крову<sup>39</sup>.

### 3. Инвалиды

24. Риски, связанные с явлением городской бедности, создают особые сложности для ряда других групп, например для инвалидов. Важно отметить относительную ограниченность данных о динамике бедности и инвалидности, особенно в развивающихся странах<sup>40</sup>. Однако ясно, что вероятность вхождения домохозяйств с инвалидами в категорию бедных выше в силу целого ряда факторов. К ним относятся возможные последствия дополнительной финансовой нагрузки, связанной с удовлетворением особых нужд их членов-инвалидов, для семей, уже и так находящихся в экономически нестабильном положении, а также взаимосвязь между низкими уровнями занятости и образования у лиц, жи-

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> United Nations Children's Fund (UNICEF), "Poverty and exclusion among urban children" in *Innocenti Digest*, No. 10, 2002.

<sup>37</sup> Department for International Development, "Ending Child Poverty: the Challenge", DFID, 2002.

<sup>38</sup> UNICEF (see footnote 37), p. 14.

<sup>39</sup> Ibid. See also Human Rights Watch, "Easy Targets: Violence against Children Worldwide", HRW, 2001 (available from [www.hrw.org/reports/2001/children/](http://www.hrw.org/reports/2001/children/)); and "Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal", 2010 (available from [www.hrw.org/sites/default/files/reports/senegal0410webwcover.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/senegal0410webwcover.pdf)).

<sup>40</sup> Это может быть вызвано сложностью сбора дезагрегированных данных и толкованием того, каким образом инвалидность влияет на бедность в домохозяйствах. See Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, "Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications", ALTER, European Journal of Disability Research 3, 2009.

вущих с инвалидностью<sup>41</sup>. Как отмечалось во Всемирной программе действий в отношении инвалидов, обеспечение занятости инвалидов сопряжено с особыми трудностями, и иногда стигматизация, связанная с инвалидностью, ведет к тому, что их выталкивают на обочину общественной жизни<sup>42</sup>. Таким образом, несмотря на скудность данных и необходимость дополнительного изучения этой взаимосвязи, как представляется, между инвалидностью и крайней бедностью существуют значимые связи<sup>43</sup>.

#### 4. Престарелые

25. Пожилые люди, живущие в городах в условиях бедности, также уязвимы. Социальная изоляция престарелых в различных культурах различается и зависит от конкретных условий. Например, во многих африканских, латиноамериканских и азиатских странах к пожилым людям относятся с почтением и уважением, в то время как в других регионах, например в Восточной Европе, где за их благополучие отвечает государство, они являются маргинализованной категорией<sup>44</sup>. Хотя и в этом случае данные являются ограниченными, имеются указания на то, что бедные пожилые люди, особенно не находящиеся под социальной защитой семьи, являются особо уязвимой категорией населения<sup>45</sup>.

#### 5. Меньшинства

26. В бедных городских общинах особенно уязвимы к рискам, связанным с явлением городской бедности, группы, являющиеся жертвами дополнительной стигматизации или маргинализации. К ним относятся этнические или религиозные меньшинства, мигранты и находящиеся в неблагоприятном положении касты. В сочетании с даже еще более ограниченным доступом к образованию, занятости и медицинскому обслуживанию маргинализация, обусловленная их статусом меньшинства, может в еще гораздо большей степени осложнить для этих групп стратегии выживания<sup>46</sup>.

#### 6. Жертвы конфликтов и стихийных бедствий

27. Бедные городские общины в целом попадают в особенно уязвимое положение после конфликтов и бедствий по причине их маргинализации в трех аспектах. Во-первых, общины городской бедноты живут в маргинализованных районах, которые нередко бывают более уязвимыми к бедствиям и не располагают адекватной системой планирования и инфраструктурой для снижения их уязвимости к таким событиям, как наводнения, землетрясения, пожары и штормовые бури. Во-вторых, бедным городским общинам доступно очень не-

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> United Nations Enable, "World Programme of Action Concerning Disabled Persons", 1982. Available from [www.un.org/disabilities/default.asp?id=23](http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=23).

<sup>43</sup> Braithwaite and Mont, "Disability and Poverty" (см. сноску 41).

<sup>44</sup> Deepa Narayan et al., "Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries", The World Bank, New York, 1999, p. 200.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> See Loren B. Landau, "Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa's Globalizing Cities", from 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 for the treatment of undocumented immigrants in informal settlements. 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", The World Bank, New York, 2005.

много услуг, которые могли бы усилить их устойчивость к таким шоковым воздействиям<sup>47</sup>. Значительная часть бедного населения городов обычно не может воспользоваться гарантийными средствами, которые, как правило, доступны семьям с более высокими доходами, например страховкой или сбережениями. В-третьих, даже когда проводятся восстановительные работы, ресурсы и внимание нередко сосредотачиваются на других частях города и отвлекаются от тех общин, которые могут в них нуждаться больше всего<sup>48</sup>.

### III. Права человека городской бедноты

28. Бедность в городских районах называют одной из наиболее серьезных проблем, с которыми сталкиваются как развивающиеся, так и развитые страны. Городская беднота зачастую не располагает достаточным продовольствием и страдает от неадекватности жилья (см. выше пункт 16). В существующей литературе выделены следующие проблемы городской бедноты: а) ограниченный доступ к доходам и занятости; б) неадекватные и небезопасные условия жизни; в) плохие инфраструктура и услуги; г) уязвимость к таким рискам, как стихийные бедствия, экологические опасности и риски для здоровья, особенно связанные с жизнью в трущобах; е) пространственные проблемы, препятствующие мобильности и поездкам; и ф) неравенство, которое тесно связано с проблемами отчуждения<sup>49</sup>.

#### A. Право на питание

29. В своем Замечании общего порядка № 12 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определяет право на питание как реализованное 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". Бывший Специальный докладчик по вопросу о праве на питание определил право на питание аналогичным образом как "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"<sup>50</sup>. У городской бедноты это право находится под угрозой из-за слабости гарантии питания, обусловленной ее зависимостью от теневой экономики.

30. Городское население является чистым покупателем продовольствия, т.е. оно полагается на имеющуюся у него возможность приобретать продовольствие, доставленное по дистрибьютерским сетям в города, а не выращивает большую часть потребляемого им продовольствия. Как правило, в городских зонах продовольствие присутствует в большем разнообразии и больших объемах, чем в сельских районах<sup>51</sup>. Однако, несмотря на такое относительно широ-

<sup>47</sup> M. Fay, F. Ghesquière and T. Solo, "Natural disasters and the urban poor" in En Breve, No. 32, LAC Region, The World Bank, New York, 2003.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Baker, "Urban poverty" (см. сноску 1).

<sup>50</sup> A/HRC/7/5, пункт 17.

<sup>51</sup> IFPRI, Living in the City (см. сноску 23).

кое предложение, жители городов обычно платят за него более высокую цену, в которой учитываются транспортные издержки при прохождении по сложным дистрибьютерским цепочкам. Проблема более высоких цен усугубляется тем, что городская беднота крайне уязвима к росту цен. Большинство бедняков не имеют стабильного источника постоянного дохода, так как живут на низкую зарплату, получаемую за случайную, неофициальную или временную работу. У большинства нет запасов наличности для покупки большого количества продовольствия у оптовиков и его хранения. Многие представители бедного городского населения оплачивают небольшое количество продовольствия с большей регулярностью, что обычно обходится дороже, чем его приобретение оптом. Это также означает, что изменение цен на продовольствие затрагивает городскую бедноту непропорционально сильно<sup>52</sup>.

31. Другой вызывающей озабоченность проблемой является качество доступного для городской бедноты продовольствия. Определенное выше право на питание предусматривает не только доступность достаточного количества калорий, но и наличие доступа к продовольствию, адекватному в питательном плане. Здоровый рацион питания требует поглощения достаточного количества не только калорий, но и важнейших питательных элементов. Тот, кто хронически лишен последних, страдает от недоедания (часто называемого "скрытым голодом"), что повышает уязвимость к болезням. Для тех, кто живет в городах в условиях бедности, неадекватное питание может быть проблемой, поскольку постепенно усиливается тенденция к потреблению готовых или переработанных продуктов питания, у которых калорийность выше, а содержание питательных микроэлементов – ниже<sup>53</sup>.

## **В. Право на достаточное жилище**

32. В пункте 1 статьи 25 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". В своем Замечании общего порядка № 4 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам дает дальнейшее пояснение относительно права на достаточное жилище. В сочетании с его выводами, содержащимися в Замечании общего порядка № 7 о принудительных выселениях, они характеризуют адекватное жилище как категорию, включающую обеспечение проживания, доступность услуг и инфраструктуры, пригодность для проживания, доступность с точки зрения расходов, инклюзивное местонахождение и адекватность с точки зрения культуры<sup>54</sup>. Однако для городской бедноты обеспе-

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Например, 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, жира и соли, потребляемых в большем количестве жителями городов, в противовес которым сельские жители предпочитают рацион питания с высоким содержанием волокон, богатый питательными микроэлементами. См. Gina Kennedy, "Food security in the context of urban sub-Saharan Africa", представленный для Интернет-форума "ФудЭфрика" (2003 год) (доступно по адресу <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>).

<sup>54</sup> См. также [www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx).

чить достаточное жилище, удовлетворяющее таким критериям, чтобы достичь такого жизненного уровня, – это проблема.

33. Как указывалось выше, городская беднота часто селится в районах, в которых она оказывается уязвимой к бедствиям и болезням, на окраине городов или в других местах, нежелательных по другим соображениям, а также в опасных зонах. ООН-Хабитат дало определение трущобному домохозяйству, отнеся к этой категории домохозяйство, которое не имеет доступа к улучшенному водоснабжению; не имеет доступа к улучшенным санитарно-гигиеническим удобствам; существует в условиях перенаселенности (три или более человек на комнату) или имеет жилище, которое сделано из недолговечного материала. Если руководствоваться этим определением, то в развивающихся странах в трущобах живет примерно одна треть городского населения. Это число гораздо выше в регионе Африки, расположенном к югу от Сахары, где доля городских жителей, живущих в трущобах, оценивается в 71%, а также в Южной Азии, где это число равно 59%<sup>55</sup>.

34. Поскольку представители городской бедноты очень редко являются владельцами жилища или земли, на которой оно находится, они нередко находятся 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 доходоприносящей деятельности<sup>56</sup>.

35. Такое неблагоприятное положение во многом обусловлено тем, что в процессе урбанизации слишком незначительное место занимает политика защиты интересов бедного населения как постоянный элемент, требующий согласия и включения в стратегии развития городов. Существует нежелание добиваться того, чтобы процессом интеграции бедных 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.

### **С. Право на доступ к питьевой воде**

36. В развивающихся странах в последнее десятилетие обеспечение быстро увеличивающегося бедного населения городов безопасной и доступной по цене питьевой водой было одним из крупнейших вызовов с точки зрения устойчивого развития. В качестве дальнейшего шага вслед за резолюцией 64/292 Генеральной Ассамблеи Совет по правам человека утвердил права на воду и санитарии в своей резолюции 15/9, в которой он подтвердил, что 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 достоинство.

37. Для городской бедноты право на достаточный жизненный уровень является одним из наиболее сильно ограниченных. В поселениях, где живет городская беднота, часто отсутствует доступ к водопроводно-канализационной инфраструктуре. Живущие в них общины не подключены к сети и зависят от мелких частных водораспределительных систем, например от торговых автоматов

<sup>55</sup> UN-Habitat (see footnote 16).

<sup>56</sup> Baker, "Urban poverty" (см. сноску 1).

для воды или общественных водопроводных кранов. 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 виде доли 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 сети<sup>57</sup>. В Аргентине бедные 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%<sup>58</sup>. У жителей Киберы, Кения, одной из наиболее хорошо известных трущоб на континенте, время ожидания доступа к коммунальным водопроводным кранам в среднем превышает один час, а в сухие сезоны оно гораздо дольше<sup>59</sup>. Согласно исследованию, проведенному в 47 разных странах и 93 населенных пунктах, 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 сети<sup>60</sup>.

38. Получение доступа к питьевой воде надлежащего качества является для городской бедноты проблемой. К официальной сети подключено очень мало домохозяйств, а городская беднота нередко получает воду из источников, которые сложнее контролировать на предмет качества. При неудовлетворительной санитарно-гигиенической инфраструктуре, которую во избежание загрязнения необходимо развивать параллельно, чистым результатом является чрезмерная малочисленность бедных городских домохозяйств, имеющих доступ к безопасной питьевой воде.

## D. Право на здоровье

39. Право на здоровье сформулировано в Уставе Всемирной организации здравоохранения, в котором здоровье определяется как "состояние полного физического, душевного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов" и в котором заявляется, что "обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения". Помимо проблем, создаваемых для здоровья из-за отсутствия надлежащего доступа к воде и санитарии, проблемой для права городской бедноты на реализацию этого права, подтвержденного в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, является ее подверженность экономическим опасностям и ее ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию.

40. Существует значительный массив данных, указывающих на то, что в городских районах средние показатели здоровья намного выше, чем в сельских. Однако при их дезагрегировании становится ясно, что между социально-экономическими группами, существующими в городах, имеются значительные

<sup>57</sup> UNDP, "Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis", 2006 (доступно по адресу <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>).

<sup>58</sup> Baker, "Urban poverty" (see footnote 1), p. 18.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> 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, The World Bank, 2005.

различия и что у городской бедноты риски для здоровья сопоставимы с рисками сельских жителей, а иногда и выше<sup>61</sup>.

41. Горький парадокс состоит в том, что в городских районах доступ к медицинскому обслуживанию лучше, чем в сельских районах – по крайней мере с географической точки зрения. Но для городской бедноты стоимость такого обслуживания зачастую бывает недоступно высокой. В значительном числе развивающихся стран многие медицинские услуги в городских районах являются платными, что не дает возможности бедному 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 недоступна городской бедноте, которая с трудом ориентируется в соответствующих процедурах. Кроме того, на поведение представителей городской бедноты, когда они обращаются за медицинской помощью, влияет их пространственная и социальная маргинализация, причем так, что многие из тех, кто оказывает медицинские услуги, теперь уже ожидают увидеть пациента из числа представителей городской бедноты, обращающегося за лечением только тогда, когда его состояние становится серьезным. Кроме того, они полагают, что такие пациенты не будут следовать предписаниям, чтобы сэкономить на лекарствах, и что у них иногда не хватает воли к тому, чтобы основательно заняться своим лечением<sup>62</sup>.

42. Как отмечалось выше, многие из рисков для здоровья, угрожающие городской бедноте, объясняются неудовлетворительным доступом к питанию, воде и санитарно-гигиеническим удобствам в густонаселенных поселениях. Они уязвимы к болезням, например к туберкулезу и другим респираторным, желудочно-кишечным и инфекционным заболеваниям. В частности, у городского населения обычно отмечается более высокая заболеваемость ВИЧ/СПИДом по сравнению с сельским населением. Взаимосвязь между бедностью и заболеваемостью ВИЧ пока еще не ясна. Однако имеется определенное указание на то, что у некоторых социально-экономических групп, например подростков и женщин, бедность может коррелировать с заболеваемостью ВИЧ вследствие более высокой доли лиц, рано приобретших первый сексуальный опыт, а также в контексте сообщений о случаях принудительного секса или занятия сексом за плату<sup>63</sup>.

43. Бедность в городских районах ассоциируется не только с вышеупомянутыми факторами нагрузки на здоровье – она неразрывно связана и с проблемой деградации окружающей среды, из-за которой особенно опасным и широко распространенным фактором стало неудовлетворительное качество воздуха и воды. Бедное 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, однако все больше свидетельств указывает на то, что аналогичные тенденции существуют в Индии и Китае<sup>64</sup>. Считается также, что к существенному увеличению заболеваемости острыми респираторными инфекциями и хроническими обструктивными легочными расстройствами ведет загрязнение воздуха внутри помещений, вызываемое интенсивным использованием твердого топлива, кухонных плит и открытых очагов

<sup>61</sup> Montgomery, "Urban Poverty" (см. сноску 29).

<sup>62</sup> Ibid.

<sup>63</sup> Ibid., p. 13.

<sup>64</sup> Ibid.

этой категорией населения<sup>65</sup>. Бедные семьи в городах с большей вероятностью, чем семьи с более высокими доходами, будут использовать эти виды топлива для освещения и приготовления пищи.

44. Если отвлечься от таких показателей физического здоровья, то можно отметить наличие все больших свидетельств того, что среди представителей городской бедноты чаще, чем среди представителей групп с более высокими доходами, встречаются психические заболевания, особенно случаи депрессии и тревожных расстройств. Хотя требуются дополнительные исследования, в ныне существующих предположениях психические заболевания увязываются с испытываемым стрессом выживания в условиях ограниченных ресурсов, часто проявляющегося насилия и маргинализации<sup>66</sup>.

## Е. Право на образование

45. В своем Замечании общего порядка № 13 Комитет по экономическим, социальным и культурным правам определяет образование как право человека само по себе и как необходимое средство для реализации других его прав. Комитет также признает, что право на образование является правом, открывающим широкие возможности, определяя его как "главное средство, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин". На государства как таковые возлагаются обязанности облегчать образование и обеспечивать его предоставление, как это предусмотрено Комитетом в его Замечании общего порядка № 3.

46. 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 для будущего поколения жизнь, свободную от бедности, ставится под вопрос. За цифрами, характеризующими достижения в сфере образования, и данными о наборе учащихся в образовательные учреждения в городских районах часто скрывается неравенство, ставящее бедных людей в неблагоприятное положение. Если взять в целом город, с одной стороны, и село – с другой, то в плане образования город находится в более благоприятном положении, так как школы располагаются ближе к местам проживания людей<sup>67</sup>. Однако в реальности возможности доступа к качественному школьному образованию у бедного населения и групп, находящихся в экономически благоприятном положении, явно различаются. Это настолько верно, что сейчас во многих местах происходит снижение показателей набора учащихся, относящихся к категории городской бедноты, в то время как соответствующие показатели в сельских районах и других городских районах повышаются<sup>68</sup>.

47. Бедные городские семьи имеют ограниченный доступ к качественному образованию в силу действия нескольких общих факторов. Во-первых, несмотря на бесплатность школьного образования, оно зачастую оказывается недоступным для домохозяйств, располагающих весьма ограниченными материаль-

<sup>65</sup> UN-Habitat (see footnote 16), p. 114.

<sup>66</sup> См. Naomar Almeida-Filho et al., "Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class" in *Social Science and Medicine*, 59, no. 7, 2004.

<sup>67</sup> ЮНФПА (см. сноску 5), стр. 28.

<sup>68</sup> UN-Habitat (see footnote 16), p. 128.

ными средствами из-за таких косвенных расходов на него, как расходы на приобретение школьной формы, учебников и принадлежностей. Во-вторых, весьма призрачной является перспектива перехода из начальной школы в среднюю, поскольку многие дети оставляют школы в поисках работы, чтобы обеспечить прирост дохода домохозяйства, а это свидетельствует о том, насколько сложные экономические решения приходится принимать бедным городским семьям<sup>69</sup>. В-третьих, бедные городские общины могут просто-напросто не иметь доступа к достаточному количеству школьных учреждений, как, например, в Кибере, одном из крупнейших трущобных районов Найроби. Одно из исследований 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 возраста<sup>70</sup>. В-четвертых, даже когда они имеются, нередко учащиеся могут подстерегать опасности на пути в школу и из школы, особенно в бедных городских районах или в самой школе, в том числе опасность сексуального насилия и ненадлежащего обращения<sup>71</sup>. Наконец, качество образования, доступного для представителей бедных городских общин, обычно намного ниже. Например, обследования с очным опросом, проведенные в Хайдарабаде и Секундерабаде, Индия, показали, что важнейшим фактором, повлиявшим на решения семей забрать детей из школы, было плохое качество школьных помещений и преподавания<sup>72</sup>. Важно отметить, что эти проблемы с реализацией права на образование, непропорционально затрагивают девочек.

## **Е. Право на труд**

48. В пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека конкретизируется основное право каждого человека на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. В пункте 2 статьи 23 далее уточняется, что "каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную плату за равный труд", а в пункте 3 статьи 23 заявляется, 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".

49. Для лиц, живущих в городах в условиях бедности, характерен в целом гораздо более высокий уровень безработицы по сравнению с остальной частью городской рабочей силы; кроме того, они весьма слабо защищены от безработицы. Исследование, проведенное Всемирным банком в 2007 году в Дакке, позволило выяснить, что безработица среди бедных мужчин в два раза выше, чем среди мужчин, не относящихся к категории бедных (10% против 5%). Эти цифры были еще выше у женщин: безработными были 25% бедных женщин, в то время как доля безработных женщин, не относящихся к категории бедных, составляла 12%<sup>73</sup>. Данные из Латинской Америки указывают на то, что представители городской бедноты характеризуются непропорционально низким уровнем

<sup>69</sup> ЮНФПА (см. сноску 5).

<sup>70</sup> UN-Habitat (see footnote 16), p. 127.

<sup>71</sup> UNICEF (see footnote 37), p. 13; UNFPA (see footnote 5), p. 28; Human Rights Watch, "Failing Our Children", 2005.

<sup>72</sup> UNICEF (see footnote 37), p. 13.

<sup>73</sup> World Bank, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, Paper No. 17, The World Bank, New York, 2007.

приобретенных навыков: к категории низкоквалифицированных работников относятся 70% представителей взрослой городской рабочей силы, входящих в категорию бедных, в то время как по городской рабочей силе в целом этот показатель равен 50%<sup>74</sup>. Это отражается на том, какого рода зарплату может обеспечить себе городская беднота. Она редко бывает достаточной для того, чтобы удовлетворять условиям, предусмотренным в пункте 3 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека. Будучи низкоквалифицированными работниками, большинство представителей городской бедноты вынуждены работать на нестабильных рабочих местах за низкую зарплату. Из сезона в сезон они переходят с одного места временной, зачастую неофициальной работы, на другое, при этом обычно соответствующим образом колеблется и оплата их труда.

50. Право на труд тесно связано с правом на образование: исследования показывают, что из-за ограниченного доступа к качественному образованию городская беднота не может приобрести необходимых навыков для того, чтобы обеспечить себе более стабильную занятость при более высоком уровне оплаты труда. Исследования, проведенные в Бразилии, например, указывают на то, что различия в зарплате между разными группами с разными уровнями социальной маргинализации можно объяснить ограниченным доступом к качественному образованию<sup>75</sup>. Эти закономерности могут также в некоторых случаях иметь межпоколенный характер: низкоквалифицированные и плохо образованные родители могут в меньшей мере предоставить их детям адекватные возможности для обеспечения безбедного существования во взрослом возрасте<sup>76</sup>.

## **Г. Право на участие в политической жизни**

51. Право на участие в политической жизни закреплено во Всеобщей декларации прав человека, в статье 21 которой говорится, что "каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей". В ней далее уточняется, что "воля народа должна быть основой власти правительства". Для бедных 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 правами и выполняют свои обязанности 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"<sup>77</sup>.

52. Эти характеристики не относятся к политической реальности, в которой живут большинство бедных городских общин, которым еще только предстоит в полной мере реализовать свои права или стать бенефициарами отношений подотчетности, транспарентности и инклюзивности с директивными органами. На маргинализацию политических взглядов и гражданского участия городской бедноты совокупное влияние оказывают несколько факторов. Во-первых, их от-

<sup>74</sup> 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", Economic Commission for Latin American and the Caribbean, United Nations, 2006.

<sup>75</sup> Omar Arias, Gustavo Yamada and Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil", Inter-American Development Bank, 2003.

<sup>76</sup> Department for International Development, "Ending Child Poverty" (see footnote 38).

<sup>77</sup> UN-Habitat, Global campaign on urban governance concept paper, 2002, p. 12.

ношения согласия с правительствами нарушаются из-за отсутствия отклика на их потребности со стороны правительств, о чем свидетельствуют недостатки в базовом обслуживании, и отсутствие такого отклика усиливает мысль о том, что представители городской бедноты не являются полноценными гражданами городов их проживания<sup>78</sup>. Во-вторых, существует демонстративное нежелание учитывать потребности бедных граждан, проживающих в городах, в политике, распространяющееся на более значительную часть территории города, что иногда вызвано ограниченным пониманием степени явления городской бедности, а в других случаях – неправильным пониманием того, как с ней бороться<sup>79</sup>. Наконец, хотя в некоторых городах одобрены методы учета политических взглядов бедных жителей городов 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 бедноты<sup>80</sup>.

53. В основе всех препятствий, мешающих городской бедноте пользоваться вышеупомянутыми правами, лежит их политическая маргинализация. Даже сильнее изолированы в этом плане мигранты и работники без документов, которые, например, имеют доступ лишь к очень небольшому числу законных прав и услуг. 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 обособленность 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 знаниям<sup>81</sup>.

#### IV. Надлежащая практика

54. Для обеспечения реализации прав городской бедноты на национальном, региональном и международном уровнях предпринимались разнообразные усилия местными органами власти, национальными правительствами, группами гражданского общества, межправительственными организациями и частным сектором. Партнерство между этими субъектами осуществляется в многообразных формах. В нижеследующем разделе определены различные формы передовой практики реализации инициатив и партнерства такого рода.

<sup>78</sup> См. В. Landau, "Shaping Urban Futures" (см. сноску 47).

<sup>79</sup> Например, имеется в виду принудительное выселение или другие меры политики, предназначенные для того, чтобы остановить поток миграции из сельских районов в городские.

<sup>80</sup> В исследовании по бедным городским общинам нашли отражение высокие показатели их участия в выборах (см. "Political participation, representation, and the urban poor: findings from research in Delhi" in *Economic and Political Weekly*, 12 March 2005). Однако есть и 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.

<sup>81</sup> ЮНФПА (см. сноску 5), стр. 31.

## A. Национальные правительства и правительства городов

### 1. Национальная стратегия смягчения остроты проблемы бедности (Китай)

55. Полезным примером долгосрочного, поэтапного и комплексного подхода служат усилия по борьбе с бедностью, предпринимаемые правительством Китая<sup>82</sup>. Начало его реализации было положено в 1984 году стратегией развития, ориентированной на сельские районы, и он прошел через три этапа. На втором этапе в период начиная с 2000 года 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: инвестиции в инфраструктуру, меры вмешательства в систему социального обеспечения и меры по наделению бедных общин правами и возможностями за счет инвестиций в человеческий капитал.

### 2. Бюджетирование, основанное на принципе участия (Бразилия)

56. Впервые концепция разработки бюджета на основе принципа участия была разработана в Бразилии в городе Порто-Алегре в 1989 году<sup>83</sup>. Эта инициатива была направлена на улучшение отчетности 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 воды и санитарно-гигиенических удобств, 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%<sup>84</sup>.

57. С того времени порто-алегровская модель тиражируется в многообразных формах на всей территории Бразилии, остальной части Латинской Америки и других регионах. За более чем два десятилетия, прошедшие после введения бюджетирования на основе принципа участия, выявлены ограничения этой модели. В частности, вызывает беспокойство то, что при ней участие может ограничиться краткосрочными проверками, не предусматривая более глубокой вовлеченности в текущие политические процессы; ее применение может слишком зависеть от канцелярии мэра, что может создать почву для коррупции; она стимулирует ориентацию на краткосрочное планирование; при ней бедные городские общины могут не иметь возможности добиться устранения основопола-

<sup>82</sup> Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase", China Development Research Foundation, 2011 (available from [www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf)).

<sup>83</sup> Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries" in *Participatory Budgeting*, ed Anwar Shah, The World Bank, New York, 2007, p. 66.

<sup>84</sup> Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory" in *Politics & Society*, 2001, vol. 29, No. 1.

гающих причин их обособленности<sup>85</sup>. Однако ясно, что там, где сильна приверженность транспарентности и улучшению городского управления, в сочетании с инвестициями в просвещение участников из числа представителей городской бедноты, эта модель является инновационным средством, которое необходимо использовать наряду с другими средствами для смягчения лишений, вызванных бедностью в городах.

### 3. Институт развития организаций сообществ (Таиланд)

58. В Таиланде Институт развития организаций сообществ<sup>86</sup> служит полезным примером возможной роли правительства в улучшении управления городами путем содействия формированию сетей или объединений сообществ и сотрудничества с ними. Институт был образован в 2000 году, когда правительство Таиланда объединило Управление по развитию городских районов и Управление по развитию сельских районов, что явилось реакцией на осознание того, что бедные городские общины остались вне процесса экономического роста, происходившего в предыдущие десятилетия. Ранее Управление по развитию городских районов начало осуществлять программу предоставления низкопроцентных кредитов общественным сберегательным и кредитным группам, которые продемонстрировали достаточный потенциал для управления денежными средствами. Эти кредиты использовались для разнообразных видов деятельности, начиная с доходоприносящей деятельности и заканчивая улучшением жилья и переселением. Подлинная инновационность начинания Института заключалась в решении им проблемы расширения масштаба программы. Он объединил отдельные сберегательные группы в более крупные сети или объединения жителей трущоб, которые управляли денежными средствами и давали их взаимно своим организациям-участникам. Эти сети были особенно эффективны потому, что они: а) децентрализовали процессы принятия решений, приблизив их и сделав более чувствительными к общинам и потребностям, которые общины сами для себя определили; б) мобилизовали средства для вовлечения бедных городских общин и муниципальных органов в 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 бедным городским общинам пути обмена опытом и объединенными ресурсами.

## В. Группы гражданского общества

### 1. Экспериментальный проект Оранджи – Исследовательско-учебный институт (Пакистан)

59. Полезной моделью партнерства между гражданским обществом и правительством служит осуществляемый в Пакистане экспериментальный проект Оранджи Исследовательско-учебного института<sup>87</sup>, который организует в бедных

<sup>85</sup> Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" in *Participatory Budgeting*, ed Anwar Shah, Washington D.C., The World Bank, 2007, pp. 45–47.

<sup>86</sup> Celine d’Cruz and David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", *Poverty Reduction in Urban Areas Series, Human Settlements Working Paper No. 16*, IIED, London, 2005.

<sup>87</sup> Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan" in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, eds. Allison M. Garland, Mejgan Massoumi, and Blair A. Ruble, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

городских районах Карачи строительство канализационной системы по инициативе и силами общин. Институт является общинной организацией, которая организует комитеты бедных жителей городов для осуществления контроля, строительства и финансирования основных экономически эффективных подземных канализационных систем в поселке Оранджи, где другие 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. Инициативу поддерживают государственные учреждения, предоставляющие финансирование на более крупные инфраструктурные инвестиции, например на станции очистки сточных вод. Достиженные результаты свидетельствуют об улучшении показателей здоровья, особенно показателей младенческой смертности, об эффективности и малозатратности канализационной системы, а также о том, что признаки явлений социальной маргинализации и стигматизации, согласно сообщениям одной общины, стали гораздо менее заметными.

### 3. Проект по проблеме городской бедности в Луанде (Ангола)

60. В рамках луандского проекта по проблеме городской бедности<sup>88</sup> подготовлено полезное тематическое исследование, касающееся применяемого под руководством неправительственных организаций комплексного подхода к смягчению остроты проблемы городской бедности, который основывается на участии сообществ и партнерстве, направленных на улучшение управления городом. Проект был начат в 1999 году коалицией трех неправительственных организаций ("Кэар интернешнл", "Спасите детей – СК" и "Практикум по развитию") и осуществляется в партнерстве с государственными учреждениями и организациями местных сообществ в Луанде в муниципалитетах Казенги, Самбизанги, Киламбы Киакси и Какуако. Он финансируется Департаментом международного развития Великобритании. Проект получил признание благодаря применяемому при его реализации подходу, который содействует повышению способности бедных городских общин самостоятельно управлять такими основными услугами, как водопроводно-канализационные услуги и услуги по обращению с отходами, а также увеличивает 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 бедными городскими общинами и реагировать на их запросы посредством учета определяемых ими потребностей. Ключевыми компонентами проекта являются координируемое и управляемое сообществами 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.

<sup>88</sup> See UN-Habitat, Best Practices Database ([http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp\\_id=1121](http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121)).

#### 4. Южноафриканская федерация бездомных (Южная Африка)

61. Южноафриканская федерация бездомных<sup>89</sup> предоставляет интересное исследование конкретной практики, посвященное вопросу о том, как создаваемые сообщества ассоциации могут стимулировать улучшение жилищ собственными силами. Федерация была образована в 1996 году и объединяет сеть 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 приверженности соответствующей сберегательно-кредитной группе. 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 бедных городских общин; содействует общинам в картировании и обследовании их поселений для определения потребностей и собирает данные для переговоров с муниципальными органами, а также оказывает содействие в сооружении демонстрационных жилищ, служащих наглядным примером как для партнеров из правительства, так и членов Федерации.

### С. Частный сектор

#### 1. Манильская водохозяйственная компания (Филиппины)

62. Манильская водохозяйственная компания<sup>90</sup> – привлекательный 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 хозяйственной зоны Манилы, в которой доля городского бедного 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 прибыльность 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 бедного населения, и когда их действия жестко контролируются сильным государственным партнером.

#### 2. "Компромисса эмприсариал пара ресиклахем" (СЕМПРЕ) (Бразилия)

63. 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. Случай СЕМПРЕ в Бразилии показывает, как кооперативы мо-

<sup>89</sup> Ted Baumann, Joel Bolnick and Diana Mitlin, "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, PED, 2001.

<sup>90</sup> USAID, "Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop", 2006.

гут в партнерстве с частным сектором улучшать положение дел с созданием рабочих мест и обращение с отходами в среде городской бедноты. СЕМПРЕ<sup>91</sup> – 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. Видно, 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 целях<sup>92</sup>.

## **D. Региональные субъекты и инициативы**

### **1. Программы обеспечения достойной работы**

64. Моделью международной поддержки и региональной координации действий по искоренению нищеты служит работа Международной организации труда (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, формирование потенциала и оказание технического содействия, с тем чтобы помочь каждому правительству в их осуществлении<sup>93</sup>.

### **2. Региональные отделения**

65. МОТ также проводит работу с целью активизации усилий региональных учреждений, например Африканского союза и региональных экономических сообществ, направленных на искоренение нищеты. Такое региональное сотрудничество, способствуя стратегическим обменам и применению согласованных подходов в соответствующих странах, дает средства для интеграции занятости в национальную стратегию развития каждого правительства<sup>94</sup>.

## **E. Международное сообщество**

### **1. Результаты реализации итогов Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в Африке**

66. В рамках Программы развития Организации Объединенных Наций в партнерстве с Экономической комиссией для Африки, Международным валютным фондом и Всемирным банком обеспечивается техническая поддержка

<sup>91</sup> Martin Medina, "Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities" in *Private Sector Involvement in Solid Waste Management*, GTZ, 2005.

<sup>92</sup> См. Oscar Fergutz, Sonia Dias and Diana Mitlin, "Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations" in *Environment and Urbanization*, vol. 23, No. 2, October 2011, p. 23.

<sup>93</sup> See ILO, *Decent Work Country Programs* ([www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm)).

<sup>94</sup> See ILO, *Regional Office for Africa* ([www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm)).

35 африканских стран, которые начали процесс подготовки и осуществления национальных стратегий и планов действий на основе целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия<sup>95</sup>. Эта инициатива демонстрирует преимущества модели международной поддержки и координации, вооружающей правительства отдельных стран инструментарием для развертывания стратегий, наиболее подходящих для решения конкретных проблем бедности, с которыми они сталкиваются.

## 2. Союз городов

67. Союз городов<sup>96</sup> – это глобальная коалиция, которая была основана в 1999 году Всемирным банком и ООН-Хабитат и деятельность которой возглавляется и осуществляется самими городами-членами. В нее входят органы городов всего мира, национальные правительства, учреждения по вопросам развития, неправительственные организации 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. Обеспечиваемая им поддержка городов и национальных правительств основывается 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. Союз городов служит образцом применения нескольких полезных подходов, прежде всего следующих:

а) он отдает приоритет социальной интеграции самой городской бедноты в качестве предпосылки устойчивого развития;

б) он моделирует принципы эффективного управления в рамках взаимоотношений между международным сообществом доноров и городами-членами путем поощрения инициатив, разработанных и возглавляемых самими городами;

в) он способствует обмену мнениями между городами в развивающихся странах с целью содействия применению передовой практики и уроков, извлеченных из реального опыта.

## V. Рекомендации

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

<sup>95</sup> Economic Commission for Africa, *Sustainable Development Report on Africa*, 2008 (доступно по адресу [www.uneca.org/sdd/documents/SDRA.pdf](http://www.uneca.org/sdd/documents/SDRA.pdf)).

<sup>96</sup> UNFPA (see footnote 5). See also Cities Alliance [www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org).

а) пропагандировать политику развития, основанную на уважении прав человека и принципе широкого участия, а также надлежащую практику управления. Политика развития, в которой в полной мере учитываются права человека бедного населения, должна претворяться в жизнь. Центральное значение для этих усилий имеет активизация участия самого бедного населения городов в политической жизни. Продемонстрировано, что, помимо осуществления какого-либо права человека в целом, активизация усилий по обеспечению развития достигается и за счет пропаганды надлежащей практики, предусматривающей вовлечение затрагиваемых сообществ в процесс разработки политики. Для этого процесса бесценно знание на местах потребностей и лимитирующих факторов. Зачастую жизнеспособными вариантами, которые можно применять в более широком масштабе, являются инновации, разработанные внутри бедных городских общин для восполнения отсутствующего обслуживания. Между тем осмысленное подключение к работе традиционно исключаемых бедных городских общин может в долгосрочном плане придать инициативам еще более устойчивый характер, о чем наглядно свидетельствуют примеры, приведенные в предыдущем разделе;

б) содействовать созданию социальных гарантий с учетом слабой экономической эластичности бедных городских общин, в которых занятость характеризуется нестабильностью или неопределенностью, а подавляющая часть доходов направляется на немедленное выживание; социальные гарантии должны устанавливаться с той целью, чтобы вооружить домохозяйства более эффективным инструментарием для восстановления от шоковых потрясений. Следует выдвигать инициативы, помогающие бедному населению городов справляться с проблемами в условиях безработицы, случайной или неофициальной занятости, нестабильного дневного заработка и бедствий;

в) наделять бедное население городов соответствующими правами и возможностями путем инвестиций в человеческий капитал. С учетом взаимосвязи между низкими зарплатами, ограниченным доступом к качественному образованию и низким уровнем квалификации следует принимать меры по усилению человеческого капитала городской бедноты. Значительное влияние на смягчение остроты проблемы бедности среди бедного населения городов в долгосрочной перспективе могли бы иметь качественное образование и профессиональная подготовка, призванные содействовать облегчению доступа к более высокооплачиваемым рабочим местам и стабильной занятости;

г) применять комплексный подход. Поскольку понятно, что риски, связанные с явлением городской бедности, носят многоаспектный характер и требуют принятия мер вмешательства с охватом таких аспектов, как городское планирование, общественное здравоохранение, образование, продовольственная безопасность и т.д., важно избегать фрагментарного подхода<sup>97</sup>. Вместо этого нужно применять комплексный подход. Он может иметь форму нескольких мер, реализуемых параллельно, таких как производство инвестиций в инфраструктуру с целью улучшения доступа к водопроводу и канализации, улучшение программ профессиональной подготовки и микрокредитование;

<sup>97</sup> См. ЮНФПА (сноска 5).

е) укреплять международное сотрудничество. Как показывает пример принятой в Китае национальной стратегии смягчения остроты проблемы бедности, с учетом системного воздействия и многосекторальных аспектов, которые необходимы для разрешения проблемы городской бедности, может лучше подойти долговременный подход. Поэтому существует неотложная необходимость в координации международных усилий в области развития, с тем чтобы иностранные инвестиции правозащитного профиля направлялись туда, где они могут дать больший эффект и где при их осуществлении можно избежать расточительства. Выгоду может принести и международное сотрудничество по линии Юг–Юг, так как развивающиеся страны, сталкивающиеся с одинаковыми проблемами урбанизации, извлекают из практики схожие уроки и претворяют в жизнь одинаковые успешные стратегии<sup>98</sup>;

ф) включить такой элемент, как особое отношение к уязвимым группам. При принятии всех этих мер следует учитывать гендерный фактор и уделять особое внимание потребностям детей, престарелых и инвалидов. Проблему множественной дискриминации по признакам кастовой и этнической принадлежности, религии и т.д. следует решать посредством разработки соответствующих программ.

69. 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. Для обеспечения удовлетворения потребностей бедного населения городов, в особенности представителей уязвимых групп, живущих в городах в условиях бедности, необходимо предпринимать разнообразные действия на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Существенно важное значение будет иметь подход к смягчению остроты проблемы бедности населения городов, предусматривающий интеграцию таких элементов, как развитие инфраструктуры, гарантии социальной защиты и инвестиции в деятельность по наделению бедных общин соответствующими правами и возможностями и в их образование. Такое же важное значение будет иметь применение правозащитного подхода к развитию, который предусматривает реальное перекрытие каналов угроз, через которые явление городской бедности создает опасности для прав на здоровье, воду, жилище, питание, образование и труд. Наконец, стержнем стратегии борьбы с проблемами роста городской бедности является улучшение участия маргинализированных групп бедного населения городов в политической жизни.

---

<sup>98</sup> Обсуждение позитивного влияния активизации обмена мнениями между объединениями жителей трущоб см. Проект тысячелетия.