



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
29 May 2012
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Консультативный комитет

Девятая сессия

6–10 августа 2012 года

Пункт 2 а) i) предварительной повестки дня

Право на питание

Исследование 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

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Причины городской бедности.....	4–11	3
A. Урбанизация и слаборазвитая инфраструктура	4–6	3
B. Неблагоприятные последствия глобализации и перемещение сельских общин	7–9	5
C. Неэффективное городское планирование и нерациональное управление	10–11	5
III. Плохие условия и права человека городской бедноты	12–41	6
A. Отсутствие продовольственной безопасности, низкокачественное продовольствие и право на питание.....	12–17	6
B. Ограниченные возможности трудоустройства и право на труд.....	18–20	8
C. Неравные условия в сфере образования и право на образование....	21–24	9
D. Плохие жилищные условия и право на достаточное жилище	25–28	10
E. Плохие санитарные условия, право на здоровье и право на доступ к питьевой воде.....	29–36	11
F. Отсутствие безопасности, отчуждение и дискриминация, а также право на участие в политической жизни	37–41	14
IV. Положение более уязвимых групп	42–57	16
A. Женщины и девочки	42–48	16
B. Дети и молодежь.....	49–53	18
C. Другие группы меньшинств.....	54–57	20
V. Эффективная практика.....	58–72	21
A. Национальные и городские власти	59–63	21
B. Гражданское общество и частный сектор	64–68	23
C. Региональные и международные сообщества.....	69–72	25
VI. Рекомендации	73–74	26

I. Введение

1. Половина населения мира сейчас живет 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 эта цифра будет сильно расти, 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 долю малоимущего населения, живущего в городских районах³. 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 по теме городской бедноты и осуществления 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 и представить его на рассмотрение Консультативного комитета на его девятой сессии для последующего представления Совету по правам человека на его двадцать второй сессии

II. Причины городской бедности

A. Урбанизация и слабо развитая инфраструктура

4. Определяющей чертой 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 город-

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 представление ценных комментариев.

ского населения мира живут в развивающихся странах⁵, кроме того в развивающихся странах будут и впредь отмечаться самые высокие темпы роста городов. К 2030 году в развивающихся странах будут жить 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 сегодняшних 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 в докладе Фонда Организации Объединенных Наций по народонаселению "Народонаселение мира в 2007 году" определяется как "вторая волна" урбанизации, характеризуется более высокими темпами и более крупными масштабами по сравнению с процессом роста городов, наблюдавшимся в Европе и Северной Америке. Первая волна накатывалась не очень быстро, 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), согласно прогнозам, к 2030 году она должна увеличиться до 3,9 млрд. (около 56%)⁹.

6. Второй волной урбанизации движут иные демографические и социально-экономические силы. В Европе и Северной Америке переселению в города большого количества сельских жителей в поисках возможностей трудоустройства способствовала индустриализация. В настоящее же время в развивающихся странах рост городов в два раза меньше обусловлен миграцией населения в городские зоны; в большей степени он обусловлен естественным приростом населения и включением в территорию городов окраинных районов¹⁰. На самом деле, хотя мегаполисы привлекают к себе больше внимания, согласно исследо-

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 В Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) трущобное домохозяйство определяется 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). См. ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году".

⁹ Там же, стр. 8.

¹⁰ Deniz Baharoglu and Christine Kessides, "Urban poverty" в *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 2, chap. 16 (Washington, D.C., World Bank, 2002), p. 127.

ваниям, в развивающихся странах рост наблюдается в основном в небольших городах и поселениях городского типа¹¹.

В. Неблагоприятные последствия глобализации и перемещение сельских общин

7. Сильно заметное неравенство между городской беднотой и жителями городов с более высоким уровнем доходов еще больше бросается в глаза из-за последствий глобализации в городах¹². Например, как в развитых, так и в развивающихся странах в трущобных районах крупных городов, в том числе в Лос-Анджелесе, Найроби, Нью-Йорке или других городах, где глобализация "усилила неравенство", зоны проживания малоимущего населения непосредственно примыкают к дорогим небоскрегам или расположены среди них. В развитых странах во многих индустриальных городах в бедности живут общины иностранных трудящихся-мигрантов.

8. Передвижение сельских жителей, переезжающих в города в поисках образования и работы, безусловно, играет значительную роль. По утверждениям некоторых ученых, в результате усиливающейся экономической интеграции национальных хозяйств мира крупные и мелкие города получают большинство благ, обусловленных ростом и появлением новых возможностей¹³, и, поскольку новые рабочие места появляются там, где осуществляется экономическая деятельность, люди откликаются на перспективу трудоустройства в городах. 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 незаконных наркотических средств и товаров¹⁴.

9. Переезду многих членов общин из сельских районов в городские, кроме того, способствовало превращение мелких сельских хозяйств в плантации товарных культур¹⁵. Сельские общины также особо уязвимы к климатическим изменениям (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 хозяйства¹⁶. 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

10. Городские власти иногда усугубляют эти риски в результате проведения политики по развитию городов, при которой часто привлекаются иностранные

¹¹ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 2.

¹² См. James Holston and Arjun Appadurai, "Cities and Citizenship", *Public Culture*, vol. 8 (Winter 1996).

¹³ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 8.

¹⁴ Там же, стр. 29.

¹⁵ *State of the World's Indigenous Peoples* (United Nations publication, sales No. 09.VI.13), pp. 229–230.

¹⁶ См. Economics of Climate Adaptation Working Group, *Shaping Climate-Resilient Development: A Framework for Decision-Making* (2009).

инвестиции. Согласно Международной стратегии уменьшения опасности бедствий политика развития городов часто многократно увеличивает риск внезапных наводнений, поскольку она обычно планируется и осуществляется без участия малоимущих жителей городов, что также ведет к их перемещению.

11. Государственные органы 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"¹⁷. 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 участия в этих процессах. Городам и населенным пунктам городского типа часто 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. Помимо нерациональной политики как на центральном, так и на местном уровне, 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. Вот почему рационализация управления городским хозяйством является необходимым условием для расширения прав и улучшения возможностей и безопасности городской бедноты"¹⁸.

III. Плохие условия и права человека городской бедноты

A. Отсутствие продовольственной безопасности, низкокачественное продовольствие и право на питание

12. Высокие цены на продовольствие вынуждают малоимущие слои населения потреблять альтернативную пищу с низкой питательной ценностью или не имеющую ее вообще¹⁹. Резкие скачки цен на продовольствие с 2006 года²⁰ привели к увеличению количества голодающих до более чем 1 млрд. человек²¹. На самом деле цены на продовольствие, как правило, самым непосредственным образом влияют на масштабы бедности, поскольку многие малоимущие домохозяйства зависят от доходов от сельскохозяйственной деятельности и продовольствие занимает более весомое место в их расходах. Предположительно повышение цен на продовольствие в 2010 году привело к увеличению количества

¹⁷ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 77.

¹⁸ Baharoglu and Kessides, "Urban Poverty", p. 109.

¹⁹ См. IFPRI, "Living in the City".

²⁰ Например, в 2010 году ряд погодных аномалий совместно с последующими рыночными потрясениями и экспортными ограничениями привели к сокращению продовольственных поставок и к увеличению в два раза мировых цен на пшеницу в период с июня 2010 года по конец года. Мировые цены на кукурузу также выросли за шесть месяцев с июня 2010 года приблизительно на 73%.

²¹ См. World Bank, "Food Price Watch" (Washington, D.C., 2012).

малоимущих в мире на 43,7 млн. человек и непропорционально сильно ударило по тем, кто уже живет в нищете²².

13. На малоимущих слоях населения особенно отражается нестабильность цен на продовольствие, поскольку они почти всегда приобретают его за наличные из-за ограниченных возможностей его самостоятельного выращивания, а также высокой стоимости перевозки продовольствия. Для малоимущего населения городов, которое зачастую не в состоянии купить и хранить большое количество продовольствия, стабильность цен оказывает значительное влияние на продовольственную безопасность²³.

14. Как правило, в городских зонах продовольствие присутствует в большем разнообразии и больших объемах, чем в сельских районах²⁴. Однако, несмотря на такое относительно широкое предложение, жители городов обычно платят за него более высокую цену, в которой учитываются транспортные издержки при прохождении по сложным дистрибьюторским цепочкам. Это также означает, что изменение цен на продовольствие непропорционально сильно затрагивает городскую бедноту²⁵.

15. Наличие биотоплива, неустойчивые цены на нефть и неэффективные политические меры сильно влияют на цены на сырьевые товары и усиливают колебания цен²⁶. 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 также остаются и системы социальной защиты²⁷.

16. 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 надлежащему в питательном плане продовольствию. Те, кто хронически лишены важнейших питательных элементов, страдают от недоедания (часто называемого "скрытым голодом"), что повышает их заболеваемость. Для тех, кто живет в городах в условиях бедности, ненадлежащее питание может быть проблемой, поскольку постепенно усиливается тенденция к потреблению готовых или переработанных продуктов питания, у которых калорийность выше, а содержание питательных микроэлементов ниже²⁸.

²² 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.

²³ См. Armando Mendoza and Roberto Machado, "The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean", Project Documents collection, *Caribbean Development Report*, vol. 2 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2009).

²⁴ См. IFPRI, "Living in the City".

²⁵ См. 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).

²⁶ См. World Bank and others, "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses" (Washington, D.C., 2011).

²⁷ World Bank, "Food Price Watch".

²⁸ 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 по сравнению с сельскими жителями, пища которых богата питательными микроэлементами с высоким содержанием волокон. См. Gina Kennedy,

17. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 12 определил, что 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". Бывший Специальный докладчик по вопросу о праве на питание аналогичным образом определил право на питание 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" (A/HRC/7/5, пункт 17). У городской бедноты это право находится под угрозой из-за низкой продовольственной безопасности и плохого качества продовольствия.

В. Ограниченные возможности трудоустройства и право на труд

18. 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 и небезопасных условий труда.

19. Для лиц, живущих в городах в условиях бедности, характерны не только гораздо более высокий уровень безработицы по сравнению с остальной частью городской рабочей силы, но и весьма слабая защита от безработицы. Исследование, проведенное Всемирным банком в 2007 году в Дакке, позволило выяснить, что уровень безработицы среди малоимущих мужчин 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%²⁹. Данные из Латинской Америки указывают на то, что 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%³⁰. 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.

20. В пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека конкретизируется основное право каждого человека на труд, на свободный выбор работы, на

"Food security in the context of urban sub-Saharan Africa", submitted for the Food Africa Internet Forum (2003). Доступно по адресу: <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>.

²⁹ World Bank, "Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor", Bangladesh Development Series, Paper No. 17 (Dhaka, The World Bank, 2007), p. 22.

³⁰ 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.

справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы. В пункте 2 статьи 23 также оговорено, что "каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную плату за равный труд", а в пункте 3 статьи 23 указано, 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. Неравные условия в сфере образования и право на образование

21. Право на труд тесно связано с правом на образование: исследования показывают, что из-за ограниченного доступа малоимущих жителей городов к качественному образованию они не могут приобрести необходимые навыки для получения более стабильной и лучше оплачиваемой работы. 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 образованию³¹. Эти закономерности могут также в некоторых случаях иметь межпоколенный характер: низкоквалифицированным и плохо образованным родителям труднее предоставить своим детям адекватные возможности для того, чтобы, повзрослев, они вырвались из нищеты³².

22. За цифрами, характеризующими достижения в сфере образования, и данными о наборе учащихся в образовательные учреждения в городских районах часто скрывается неравенство, ставящее малоимущих 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 людей³³. Однако в реальности возможности доступа к качественному школьному образованию у малоимущего 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 среди сельских жителей и других городских жителей повышаются³⁴.

23. 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, на-

³¹ См. Omar Arias, Gustavo Yamada and Luis Tejerina, "Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil" (Inter-American Development Bank, 2003).

³² Department for International Development (DFID), "Ending Child Poverty" (London, 2002).

³³ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 31.

³⁴ Eduardo López Moreno and others, *State of the World's Cities 2006/7* (UN-HABITAT, 2006), p. 128.

сколько трудны экономические решения, которые приходится принимать малоимущим городским семьям³⁵. В-третьих, малоимущие 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 возраста³⁶. В-четвертых, даже когда школы есть, нередко учащихся 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 ненадлежащего обращения³⁷. Наконец, качество образования, доступного для представителей малоимущих 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 преподавания³⁸. Важно отметить, что эти проблемы с реализацией права на образование, непропорционально сильно затрагивают девочек.

24. 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. Он также признает, что право на образование является правом, открывающим "широкие возможности" и "главным средством, с помощью которого экономически и социально маргинализованные группы взрослых и детей могут покончить с нищетой и обрести возможность полноправного участия в жизни своих общин". 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.

D. Плохие жилищные условия и право на достаточное жилище

25. В силу закономерностей роста городского населения беднота концентрируется в районах, нежелательных для других групп населения, вследствие чего она оказывается подверженной более высокому риску заболеваний, бедствий и опасности. Действительно, 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"³⁹. В развивающихся странах около одной трети городского населения – почти 1 млрд. человек – живут в трущобах. В Африке доля городского населения, живущего в трущобах, составляет 71%, а в Южной Азии – 59%. Городская беднота вынуждена жить в таких условиях из-за ненадлежащего функциониро-

³⁵ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 21.

³⁶ López Moreno and other, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 127.

³⁷ 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).

³⁸ UNICEF, "Poverty and exclusion", p. 13.

³⁹ Baker, "Urban poverty", p. 5.

вания рынков земли и жилья, а также из-за отсутствия планирования в сфере развития и роста городов⁴⁰.

26. В трущобах живут 32% от всего городского населения мира (примерно 924 млн. человек), при этом 6% от всех обитателей трущоб (54 млн. человек) живут в Европе и других развитых странах. За следующие 30 лет количество жителей трущоб по всему миру увеличится до 2 млрд. человек, если не будут приняты жесткие целенаправленные меры для изменения сложившейся ситуации⁴¹.

27. 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 доход⁴². 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.

28. 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". Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 4 дополнительно уточняет право на достаточное жилище и характеризует достаточное жилище как категорию, включающую правовое обеспечение проживания, наличие услуг и инфраструктуры, пригодность для проживания, доступность с точки зрения расходов, инклюзивное местонахождение и адекватность с точки зрения культуры⁴³. Однако для городской бедноты крайне сложно обеспечить достаточное жилище, удовлетворяющее этим критериям, чтобы достичь такого жизненного уровня⁴⁴.

Е. Плохие санитарные условия, право на здоровье и право на доступ к питьевой воде

29. Места поселения городской бедноты часто характеризуются тремя общими чертами. Во-первых, они находятся на окраине городов, где жителям приходится нести высокие расходы на поездки и тратить много времени, чтобы добраться до работы. Во-вторых, они также располагаются в центральных частях городов вблизи экологически неблагоприятных районов, например свалок отхо-

⁴⁰ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 44.

⁴¹ UN-HABITAT, *The Human Settlements Statistical Database* (2001). Доступно по адресу: <http://ww2.unhabitat.org/mdg/>.

⁴² Baker, "Urban poverty", p. 6.

⁴³ См. также www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx.

⁴⁴ UN-Habitat.

дов или промышленных площадок⁴⁵, 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 жителей⁴⁶. 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.

30. 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 различия и что у городской бедноты риски для здоровья сопоставимы с рисками сельских жителей, а иногда и выше⁴⁷.

31. 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 маргинализации⁴⁸.

32. Бедность в городских районах ассоциируется не только с вышеупомянутыми факторами нагрузки на здоровье, но она также 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, однако все больше свидетельств указывают на то, что аналогичные тенденции существуют в Китае и Индии⁴⁹. Считается также, что к существенному увеличению заболеваемости острыми респираторными инфекциями и хроническими обструктивными легочными расстройствами ведет загрязнение воздуха внутри помещений, вызы-

⁴⁵ Baker, "Urban poverty", p. 9.

⁴⁶ 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).

⁴⁷ См. Mark R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", *Population Bulletin*, vol. 64, No. 2 (June 2009).

⁴⁸ См. Naomar Almeida-Filho and others, "Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class" в *Social Science and Medicine*, 59, No. 7, 2004.

⁴⁹ Там же.

ваемое интенсивным использованием городской беднотой твердого топлива, кухонных плит и открытых очагов⁵⁰. Малоимущие семьи в городах с большей вероятностью, чем семьи с более высокими доходами, будут использовать эти виды топлива для освещения и приготовления пищи.

33. 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 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 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 сети⁵¹. 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%⁵². У жителей Киберы, Кения, 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 больше⁵³. 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 сети⁵⁴. Кроме того, эти источники часто не контролируются на предмет качества.

34. 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 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 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 тяжелым, а также ожидают, что такие пациенты не будут следовать предписаниям, чтобы

⁵⁰ UN-Habitat.

⁵¹ 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.

⁵² Baker, "Urban poverty", p. 8.

⁵³ UNDP, *Human Development Report*, p. 38.

⁵⁴ 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.

экономить на лекарствах, и что у них иногда не хватает воли к тому, чтобы основательно заняться своим лечением⁵⁵.

35. 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 экологическим опасностям и ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию.

36. В своей резолюции 15/9 Совет по правам человека утвердил, что право человека на безопасную питьевую воду и санитарию 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.

Е. Отсутствие безопасности, отчуждение и дискриминация, а также право на участие в политической жизни

37. Городская беднота страдает от экономического, социального и политического отчуждения. Для многих жителей трущоб вытекающая из этого стигматизация и дискриминация являются характерной чертой их повседневной жизни⁵⁶. Особенно хорошо понимают суровость окружающих их условий, нередко безысходных, дети, которые воспринимают их как позорное отражение их собственной самооценки⁵⁷. Исследования 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 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 более высоким уровнем доходов⁵⁸. 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 группе⁵⁹. Такие условия могут также приводить к общественным волнениям.

⁵⁵ См. Montgomery, "Urban Poverty".

⁵⁶ 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).

⁵⁷ См. Louise Chawla, *Growing up in an Urbanising World* (Earthscan Publications and UNESCO, 2002).

⁵⁸ López Moreno and others, *State of the World's Cities 2006/7*, p. 5.

⁵⁹ Там же.

38. Еще 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 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 знаниям⁶⁰.

39. На маргинализацию политических взглядов 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 свидетельствуют недостатки в базовом обслуживании, и отсутствие такого отклика усиливает мысль о том, что представители городской бедноты не являются полноценными гражданами городов их проживания⁶¹. 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 бороться⁶². 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 бедноты⁶³.

40. Политическая маргинализация означает и то, что малоимущее население нередко в большей мере подвергается опасности и насилию, поскольку в тех населенных пунктах, где оно сосредоточено, зачастую не обеспечивается охрана правопорядка и верховенство закона⁶⁴, 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 управления⁶⁵.

⁶⁰ ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году", стр. 35.

⁶¹ 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).

⁶² Например, имеется в виду принудительное выселение или другие меры политики, предназначенные для того, чтобы остановить поток миграции из сельских районов в городские.

⁶³ Исследования по малоимущим городским общинам 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.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ UN-Habitat.

41. Право на участие в политической жизни закреплено во Всеобщей декларации прав человека: в статье 21 говорится, что "каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей" и что "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"⁶⁶. 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 получить пользу от отношений подотчетности, открытости и инклюзивности с директивными органами.

IV. Положение более уязвимых групп

A. Женщины и девочки

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

43. В целом в 2010 году доля участвующих в трудовой деятельности молодых мужчин составляла 56,3%, а доля молодых женщин – 40,8%. Молодые женщины на рынке труда часто сталкиваются с более серьезными проблемами при устройстве на работу, в частности они чаще, чем мужчины остаются безработными. Даже при наличии работы она чаще бывает нестабильной, низкооплачиваемой и с неполной занятостью⁶⁷.

44. Условия жизни городской бедноты явно затрагивают также гендерные аспекты 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, прежде всего, 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

⁶⁶ UN-Habitat, "The Global Campaign on Urban Governance: Concept Paper", second ed. (Nairobi, 2002), p. 12.

⁶⁷ См. *World Youth Report 2011: Youth and Climate Change* (United Nations publication, Sales No. 10.IV.11).

надлежащим образом решить эту проблему "дефицита времени", с которым сталкиваются женщины⁶⁸.

45. 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 доходов⁶⁹. 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, подвергшиеся насилию со стороны интимного партнера, могут с гораздо большей степенью вероятности думать о возможности самоубийства⁷⁰. Это соответствует некоторым показателям, свидетельствующим о том, что у малоимущих городских женщин состояние психического здоровья неудовлетворительным бывает намного чаще.

46. 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, гораздо менее доступен, чем для женщин с более высокими доходами, которые живут в других городских районах⁷¹. Кроме того, 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 районов⁷². Имеются определенные признаки того, что у некоторых социально-экономических групп, например подростков и женщин, бедность может коррелировать 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 плату⁷³.

47. 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 находят-

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Montgomery, "Urban Poverty", pp. 10–11.

⁷⁰ 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.

⁷¹ 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.

⁷² 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).

⁷³ Ibid.

ся в особенно неблагоприятном положении, так как им зачастую отказывают в праве собственности в силу культурных норм и из-за дискриминационных правовых механизмов⁷⁴.

48. Маргинализацию можно усмотреть и в неодинаковых показателях уровня образования, достигаемого девочками и мальчиками в городских районах. Как показывают исследования, 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 бедноты, были затронуты этим явлением непропорционально сильно⁷⁵. 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 передвижение⁷⁶.

В. Дети и молодежь

49. Трущобные поселения представляют собой опасную среду, в которой дети подвержены действию факторов, способных отразиться на их здоровье: 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. Проведенный Агентством международного развития Соединенных Штатов анализ имеющихся исследований здоровья детей в городских районах Азии и Ближнего Востока 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, – до трех раз выше⁷⁷. Малоимущие городские общины также зачастую не располагают объектами или безопасными местами отдыха для детей⁷⁸. 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 возрасте⁷⁹.

50. 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 насилия или в надежде найти более благоприятные возможности получить доход⁸⁰. Каковы бы ни были причины, они, живя на улице, остаются без социальных га-

⁷⁴ UN-Habitat, "Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing" (2008).

⁷⁵ UN-Habitat.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ UNICEF, "Poverty and exclusion", p. 13.

⁷⁹ DFID, "Ending Child Poverty: the Challenge".

⁸⁰ См. UNICEF, "Poverty and exclusion".

рантий, оказываются особенно подверженными физическому и сексуальному насилию со стороны полиции, эксплуатации со стороны организованных попрошайек или сборщиков отходов, а также вынуждены переносить суровые условия, не имея доступа к надежному крову⁸¹.

51. Вероятность остаться без работы среди молодежи (в возрасте 15–24 лет) в три раза выше, чем среди взрослых. Недавний финансовый кризис увеличил число безработной молодежи с 2007 года на 4 млн.: в 2011 году 74,8 млн. молодых людей были безработными. Так, общемировой показатель безработицы среди молодежи – 12,7% – по-прежнему на целый процентный пункт выше, чем до кризиса (11,7% в 2007 году). Международная организация труда (МОТ) сообщила, что, согласно оценкам, "помимо 74,7 млн. молодых людей по всему миру, которые в 2011 году не имели работы и большинство из которых находились в состоянии длительной безработицы, примерно 6,4 млн. молодых людей потеряли надежду найти работу и оказались за пределами рынка труда"⁸². Молодежь также составляет 23,5% от общего числа работающей бедноты и лишь 18,6% от общего числа работающих лиц, не относящихся к категории малоимущего населения⁸³.

52. Высокий (и растущий) уровень безработицы и неполной занятости среди молодежи, отсутствие жилища 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. Исследование свидетельствует о повсеместном росте преступности несовершеннолетних, особенно среди городской бедноты. Беспризорные дети, подвергаемые 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 младше 24 лет. Распространение наркомании ведет также к распространению насильственной преступности⁸⁴.

53. Урбанизация и рост бедности среди городского населения способствуют вовлечению несовершеннолетних в преступную деятельность, поскольку основные элементы городской среды содействуют формированию таких моделей

⁸¹ Ibid. 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).

⁸² International Labour Organization (ILO), *Global Employment Trends: Preventing a deeper jobs crisis* (Geneva, 2012), p. 84.

⁸³ 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*.

⁸⁴ Kristina Rosales and Taylor Barnes, "New Jack Rio", *Foreign Policy* (September 2011).

поведения⁸⁵. 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 поддержки⁸⁶, 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 несовершеннолетних⁸⁷.

С. Другие группы меньшинств

54. 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 странах⁸⁸. Однако ясно, что вероятность вхождения домохозяйств с инвалидами в категорию бедных выше в силу целого ряда факторов. Для семей, уже и так находящихся в экономически нестабильном положении, они включают возможные последствия дополнительной финансовой нагрузки, связанной с удовлетворением особых нужд их членов семьи с инвалидностью, а также взаимосвязь между низкими уровнями занятости и образования у лиц, живущих с инвалидностью⁸⁹. 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. Таким образом, несмотря на скудность данных и необходимость дополнительного изучения этой взаимосвязи, как представляется, между инвалидностью и крайней бедностью существуют значимые связи⁹⁰.

55. 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 категорией⁹¹. Хотя и в этом случае данные являются ограниченными, имеются указания на то, что малоимущие пожилые люди, особенно не находящиеся под социальной защитой семьи, являются особо уязвимой категорией населения⁹².

56. В малоимущих городских общинах к рискам, связанным с явлением городской бедности, особенно уязвимы группы, являющиеся жертвами дополнительной стигматизации или маргинализации. К ним относятся этнические или

⁸⁵ *Всемирный доклад по вопросам молодежи, 2003 год: Нынешнее глобальное положение молодежи* (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.IV.7).

⁸⁶ См. *World Youth Report 2011*.

⁸⁷ См. *Всемирный доклад по вопросам молодежи, 2003 год*.

⁸⁸ 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).

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ См. Braithwaite and Mont, "Disability and Poverty".

⁹¹ Deepa Narayan and others, *Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries* (New York, World Bank, 1999), p. 200.

⁹² Ibid.

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 серьезно осложнить для этих групп стратегии выживания⁹³.

57. Малоимущие 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 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 воздействий⁹⁴. Значительная часть малоимущего 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 сосредоточиваются в других частях города, а не в тех общинах, которые могут в них нуждаться больше всего⁹⁵.

V. Эффективная практика

58. 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.

A. Национальные и городские власти

59. Полезным примером долгосрочного, поэтапного и комплексного подхода служат усилия по борьбе с бедностью, предпринимаемые правительством Китая⁹⁶. Начало его реализации было положено в 1984 году стратегией развития, ориентированной на сельские районы, и он прошел через 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-

⁹³ Для информации 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).

⁹⁴ См. M. Fay, and others, "Natural disasters and the urban poor", *En Breve*, No. 32 (2003).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ См. Lu Mai, "Poverty Eradication in China: A New Phase" for the China Development Research Foundation, 2011. Доступно по адресу: www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf.

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

60. Впервые концепция разработки бюджета на основе принципа участия была разработана в Бразилии в городе Порту-Алегри в 1989 году⁹⁷. 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%⁹⁸. 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 недостатки⁹⁹, в сочетании с твердым курсом на прочность и улучшение городского управления, а также с инвестированием в просвещение участников из числа представителей городской бедноты ее инновационная значимость и эффективность очевидны.

61. В Таиланде национальное правительство улучшило систему городского управления путем содействия формированию сетей или объединений сообществ и сотрудничества с ними, в частности оно объединило два управления (Управление по развитию городских районов и Управление по развитию сельских районов) и создало единый орган, учитывая, что малоимущие городские общины остались вне процесса экономического роста, происходившего в предыдущие десятилетия. 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 новаторством Института развития организаций сообществ¹⁰⁰ 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 займы 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 конструктивное

⁹⁷ Donald P. Moynihan, "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries", in *Participatory Budgeting*, Anwar Shah, ed. (New York, World Bank, 2007), p. 66.

⁹⁸ См. Gianpaolo Baiocchi, "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory", *Politics & Society*, vol. 29, No. 1 (March 2001).

⁹⁹ См. Brian Wampler, "A Guide to Participatory Budgeting" in *Participatory Budgeting*, pp. 45–47.

¹⁰⁰ Celine d'Cruz and David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", *Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper, No. 16* (London, IIED, 2005).

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.

62. Мексиканская программа "Опортунидадес" служит примером того, как деньги и продовольствие могут успешно дополнять друг друга. В рамках этой программы 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%¹⁰¹.

63. В Камбодже национальное правительство сотрудничало со Всемирной продовольственной программой и местными НПО при осуществлении 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

64. Полезной моделью партнерства между гражданским обществом и правительством служит осуществляемый в Пакистане экспериментальный проект "Оранджи" Исследовательско-учебного института¹⁰², 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 другие виды коммунального обслуживания развиты в недостаточной мере. Он обеспечивает техническое руководство и одну восемнадцатую часть всего финансирования, в

¹⁰¹ Tuya Altangerel and Fernando Henao, "Mexico: Scaling Up Progresas/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme" (New York, UNDP, 2011).

¹⁰² 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.

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 экономном функционировании канализационной системы, а также о том, что признаки явлений социальной маргинализации и стигматизации, согласно сообщениям одной общины, стали гораздо менее заметными.

65. В рамках ангольского Проекта по проблеме городской бедности в Луанде¹⁰³ 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 при 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 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 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.

66. Южноафриканская федерация бездомных¹⁰⁴ 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 приверженности соответствующей сберегательно-кредитной группе. Она помогает им, предоставляя промежуточное финансирование, необходимое для владения землей и строительства домов; облегчает обмена 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 обследование поселений для определения потребностей и собирает данные для переговоров с муниципальными органами, а также строит демонстрационные жилища.

¹⁰³ См. UN-Habitat, Best Practices Database. Доступно по адресу: www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx.

¹⁰⁴ 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).

67. Манильская водохозяйственная компания¹⁰⁵ – 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 хозяйственной 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 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 малоимущего населения, и поддержкой со стороны сильного государственного партнера.

68. 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 обращение с отходами в среде городской бедноты. КЭМПРЕ¹⁰⁶ – 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 целях¹⁰⁷.

С. Региональные и международные сообщества

69. Моделью 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,

¹⁰⁵ См. USAID, "Enabling Water Services Delivery for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop" (2006).

¹⁰⁶ 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).

¹⁰⁷ 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.

формирование потенциала и оказание технического содействия, с тем чтобы помочь каждому правительству в их осуществлении¹⁰⁸.

70. 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, дает средства для интеграции занятости в национальную стратегию развития каждого правительства¹⁰⁹.

71. 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 тысячелетия¹¹⁰. 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.

72. Союз городов¹¹¹ – это глобальная коалиция, которая была основана в 1999 году Всемирным банком и ООН–Хабитат и деятельность которой возглавляется 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.

VI. Рекомендации

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

а) 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 человека малоимущего населения.

¹⁰⁸ См. ILO, Decent Work Country Programmes. Доступно по адресу: www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm.

¹⁰⁹ См. ILO, Regional Office for Africa по адресу: www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm.

¹¹⁰ См. Economic Commission for Africa, *Sustainable Development Report on Africa* (Addis Ababa, 2008).

¹¹¹ См. www.citiesalliance.org.

Центральное значение для этих усилий имеет активизация участия в политической жизни самой городской бедноты. Практика показывает, что, помимо осуществления какого-либо права человека в целом, активизация усилий по обеспечению развития достигается также за счет пропаганды эффективного управления, предусматривающей вовлечение затрагиваемых общин в процесс разработки политики. Для этого процесса бесценно знание на местах потребностей и ограничивающих факторов. Зачастую жизнеспособными вариантами, которые можно применять в более широком масштабе, являются инновации, разработанные внутри малоимущих городских общин для восполнения отсутствующего обслуживания. Между тем осмысленное 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;

b) содействовать созданию социальных гарантий. 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 применять меры социальной защиты, чтобы вооружить 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;

c) 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 усилению человеческого капитала городской бедноты. Значительное влияние на смягчение остроты проблемы бедности среди малоимущего населения городов в долгосрочной перспективе могли бы оказать качественное образование и профессиональная подготовка, призванные расширить доступ к более высокооплачиваемым рабочим местам и стабильной занятости;

d) 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 подхода¹¹². Вместо этого нужно применять комплексный подход. Он может иметь форму нескольких 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;

e) укреплять международное сотрудничество. Как показывает пример принятой в Китае национальной стратегии смягчения остроты

¹¹² См. ЮНФПА, "Народонаселение мира в 2007 году".

проблемы бедности, для системного воздействия и многосекторальных аспектов, которые необходимы для разрешения проблемы городской бедности, может лучше подойти долговременный 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, так как развивающиеся страны, сталкивающиеся с одинаковыми проблемами урбанизации, обмениваются опытом и информацией об эффективных стратегиях¹¹³;

f) включить такой элемент, как особое отношение к уязвимым группам. Все эти меры должны обеспечивать учет гендерных аспектов в процессах управления, включая разработку политики, государственное управление и предоставление услуг, и прежде всего, учет таких гендерных проблем, как гендерное насилие, нагрузка, лежащая на женщинах, в виде их неоплачиваемой работы 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.

74. 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 малоимущего населения городов, в особенности представителей уязвимых групп, живущих в городах в условиях бедности, необходимо предпринимать разнообразные действия на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Крайне 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 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, доступ к воде, 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.

¹¹³ Для знакомства с обсуждением позитивного влияния активизации обмена мнениями между объединениями жителей трущоб см. Проект тысячелетия.