

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
15 May 2018
Russian
Original: English

Сессия 2018 года

27 июля 2017 года – 26 июля 2018 года

Пункт 19 f) повестки дня

**Социальные вопросы и вопросы прав человека:
права человека**

Экономические, социальные и культурные права**Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по правам человека***Резюме*

Настоящий доклад представлен в соответствии с резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи в качестве вклада в основанный на соблюдении прав человека процесс осуществления Новой программы развития городов и Повестки дня на период до 2030 года в интересах устойчивого развития и посвящен связи между урбанизацией и правами человека, включая экономические, социальные и культурные права. В докладе обозначены основные роли, которые местные и национальные органы власти играют в целях обеспечения того, чтобы процесс урбанизации способствовал соблюдению прав человека и развитию свободного от социальных барьеров, устойчивого и жизнестойкого общества, в котором все люди смогут жить в условиях достоинства. В докладе освещается ряд проблем в области прав человека, связанных со стремительной урбанизацией, и приводятся примеры правозащитных подходов, которые используются местными и национальными органами власти и другими заинтересованными сторонами для решения этих проблем, с тем чтобы «никто не был забыт».



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Связь между урбанизацией и правами человека	4
III. Правозащитные подходы к преодолению проблем урбанизации.....	7
A. Выявление тех, кто оказался забыт	7
B. Гарантия всеобщего доступа к достаточному, безопасному и недорогому жилищу	9
C. Искоренение в городах нищеты благодаря достойному труду	11
D. Искоренение в городах голода	12
E. Обеспечение доступа к услугам, в том числе водоснабжению, санитарии и здравоохранению	13
F. Обеспечение инклюзивности.....	14
G. Системы руководства, основанные на участии и подотчетности	16
H. Экологическая устойчивость	17
IV. Заключение и рекомендации	18

I. Введение

1. В мире наблюдается беспрецедентная по своим масштабам урбанизация. Более половины населения планеты в настоящее время проживает в городских районах, и, как ожидается, к 2050 году число городских жителей возрастет до 66%¹. На города будет приходиться 90% глобального роста населения, особенно в Африке и Азии. Согласно прогнозам, в период с 2010 по 2050 год число городских жителей в Африке увеличится с 400 млн до 1,26 млрд человек². Через несколько десятилетий большинство мегаполисов будет находиться в развивающихся странах, и их влияние на мировую экономику усилится³. Так, например, китайский мегаполис, который сформировался в дельте реки Чжуцзян в результате слияния Гуанчжоу, Шэньчжэнь, Дунгуань, Чжаоцин, Фошань, Хуэйчжоу, Цзянмэнь, Чжуншань и Чжухай, является одним из самых густонаселенных урбанизированных регионов мира, и его совокупный валовой внутренний продукт превышает 800 млрд долл. США, что позволило бы этому региону, будь он отдельным государством, стать членом Группы 20⁴.

2. Ускорение урбанизации обусловлено рядом взаимосвязанных факторов, в первую очередь демографическим ростом в городах, а также перемещением населения в городские районы в поисках работы, экономических и иных возможностей, а также более качественных услуг. Другие факторы, которые вынуждают сельских жителей переселяться в городские районы, включают в себя принудительные выселения, захват земель, в результате которого многие сельские общины лишаются своих средств к существованию, изменение климата, из-за которого под угрозой оказываются доступность и качество земельных участков, и стихийные бедствия. Кроме того, в городах оседает все большее число беженцев и внутренне перемещенных лиц, которые бегут, спасаясь от конфликтов, насилия и стихийных бедствий.

3. Стремительный и спонтанный характер урбанизации влечет за собой серьезные проблемы для устойчивого развития и осуществления прав человека. Быстрое увеличение численности населения в городских районах оказывает значительное давление на сферу услуг, транспортные и жилищные системы и ведет к углублению различий, а также к росту масштабов неравенства и дискриминации. В 2015 году Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, отмечала, что «рост городов стал синонимом процесса ошеломительного накопления богатства ограниченным числом людей, сопровождающегося усугублением состояния нищеты для многих других» (см. A/70/270, пункт 6). Об этом ясно свидетельствует увеличение числа трущоб и неформальных поселений, где все большее число людей живут в ненадлежащих условиях и не имеют правовых гарантий владения своим жильем и своей землей. Во многих городах предусмотрено уголовное преследование за разбивку лагерей, ночлег и попрошайничество в общественных местах. Подобное неравенство может подпитывать нестабильность и беспорядки, выливаясь в протесты и кризисы (см. E/2016/58).

4. Вместе с тем урбанизация может быть и позитивным фактором, способным укрепить соблюдение прав человека и обеспечить развитие свободного от социальных барьеров, устойчивого и жизнестойкого общества. Города могут стать движущей

¹ См. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urban Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. Имеется по адресу <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.pdf>.

² См. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *The State of African Cities, 2014: Re-imagining sustainable urban transitions*. Имеется по адресу <https://unhabitat.org/books/state-of-african-cities-2014-re-imagining-sustainable-urban-transitions/>.

³ См. UN-Habitat, *World Cities Report 2016, Urbanization and Development: Emerging Futures*. Имеется по адресу <http://wcr.unhabitat.org/wp-content/uploads/2017/02/WCR-2016-Full-Report.pdf>.

⁴ См. Thijs Van Lindert, "Megacities as diplomatic powers in a neo-medieval world: interview with Parag Khanna", in *The Future of Human Rights in an Urban World: exploring opportunities, threats and challenges*, Thijs van Lindert and Douthet Lettinga, eds. (Amnesty International Netherlands, 2014).

силой экономического роста и социального прогресса и утверждать принципы многообразия, предоставляя возможности для совместного проживания представителей разных социальных групп. Урбанизация может вести к расширению доступа населения к услугам, включая услуги в области здравоохранения и образования, а также к достойному труду для всех, в том числе для наиболее маргинализированных слоев населения. Расположенные в городах общественные места нередко используются для проведения мирных демонстраций. Кроме того, города играют ведущую роль в деле отстаивания и защиты гражданских и политических прав, а также прав мигрантов и меньшинств. В целях защиты права населения на здоровую окружающую среду администрации многих городов предпринимают шаги по сокращению выбросов и масштабов загрязнения.

5. По мере того, как города растут и становятся более самостоятельными, они начинают играть все более важную роль в обеспечении прав человека для подавляющего большинства населения. Тенденции к децентрализации приводят к расширению сферы компетенции городов в таких областях политики, как транспорт и экономическое развитие, а иногда и к большей финансовой самостоятельности. С учетом того, что города оказываются в авангарде городского планирования и оказания услуг, они играют уникальную роль (и обязаны оказывать содействие) в обеспечении того, чтобы осуществление прав человека стало реальным для беднейших и наиболее маргинализированных групп населения. Несколько городов, таких как Кванджу (Республика Корея) и Нагпур (Индия), объявили себя городами защиты прав человека и руководствуются в вопросах управления рамочной основой прав человека. Однако во многих случаях центральные правительства не предоставляют местным органам власти финансовые ресурсы и законодательные полномочия, необходимые для того, чтобы они могли осуществлять права человека на местном уровне.

6. Чтобы оказать поддержку в применении такого подхода к управлению урбанизацией, который позволил бы всем жителям городов осуществлять свои права, в настоящем докладе рассматриваются проблемы и возможности урбанизации, связанные с правами человека, подчеркивается позитивная роль различных субъектов и приводятся примеры того, как городское планирование, проводимое с учетом неделимости всех прав человека, может обеспечить всеобщую пользу от урбанизации, гарантировать создание открытых городов в соответствии с целью 11 в области устойчивого развития и Новой программой развития городов.

II. Связь между урбанизацией и правами человека

7. Рамочная основа прав человека задает основные стандарты и обязательства в области развития и планирования процессов урбанизации и ее итогов в таком ключе, чтобы они были устойчивыми и охватывали все социальные слои, способствовали равенству, борьбе с дискриминацией во всех ее формах и содействовали расширению прав и возможностей отдельных лиц и общин. Кроме того, грамотно спланированная и ориентированная на нужды и интересы людей урбанизация помогает обеспечить защиту и поощрение прав человека всех городских жителей.

8. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Новая программа развития городов, принятая в 2016 году, зиждутся на правах человека. Несмотря на то, что цели устойчивого развития не обязательно формулируются непосредственно на языке прав человека, практически все они имеют прямые связи с одним или несколькими правами человека, и большинство их задач отражают содержание соответствующих правозащитных стандартов (см. A/HRC/34/25). Обе повестки дня и содержащиеся в них политические обязательства дополняют рамочную основу прав человека, подтверждая многие существующие нормы и формируя «дорожную карту» для их достижения. Она включает в себя конкретные обязательства по обеспечению «открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов» (цель 11 в области устойчивого развития).

9. Центральное обязательство никого не забыть, которое опирается на правозащитный принцип равенства и недискриминации, проходит красной нитью

через обе повестки дня. Стремительная урбанизация сопровождается ростом масштабов неравенства, о чем свидетельствует резкое увеличение числа неформальных поселений, лиц, живущих в неприемлемых условиях, и бездомных. В соответствии с международным правом прав человека государства обязаны обеспечивать свободу от дискриминации и равенство – как формально, так и фактически. В свете обязательства никого не забыть и охватить в первую очередь самые отстающие слои населения обе повестки дня нацелены на обеспечение того, чтобы правозащитные принципы равенства и недискриминации, а также защиты наиболее уязвимых групп населения пронизывали все их цели. Несмотря на то, что в Повестке дня на период до 2030 года некоторые группы, такие как коренные народы и инвалиды, упомянуты отдельно, принцип равенства и недискриминации подразумевает, что обязательство никого не забыть должно распространяться на все группы и слои населения, проживающего как в городских, так и в сельских районах (см. A/HRC/34/25).

10. Правозащитный принцип равенства и недискриминации отражен также в цели 5 в области устойчивого развития, касающейся обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей всех женщин и девочек, и цели 10, касающейся сокращения неравенства внутри стран и между ними. В Новой программе развития городов государства принимают на себя обязательство обеспечить доступ к равным возможностям для всех без какой бы то ни было дискриминации, полное уважение прав человека беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов, независимо от их миграционного статуса, гендерное равенство и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек путем гарантирования полного и эффективного участия и равных прав женщин во всех областях.

11. Право на достаточное жилище является центральным для процесса урбанизации. Это право признается международным правом прав человека, в том числе в пункте 1 статьи 25 Всеобщей декларации прав человека и в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. При этом речь идет не только лишь о праве иметь крышу над головой, но о праве на место жительства в условиях безопасности, мира и достоинства. Это включает в себя предоставление всеобщих правовых гарантий владения и пользования жильем и защиты от принудительного выселения. Жилище также должно быть достаточным и пригодным для проживания, предоставлять жильцам пространство и средства, необходимые для охраны здоровья и обеспечения безопасности, защищать от холода, сырости, жары, дождя и ветра, а кроме того оно должно быть построено не в загрязненных районах и не поблизости от них⁵. Повестка дня на период до 2030 года содержит положения, касающиеся практической реализации этого права: в задаче 11.1 целей в области устойчивого развития государства берут на себя обязательство обеспечить к 2030 году всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы.

12. Инклюзивная урбанизация зависит также от реализации других экономических, социальных и культурных прав, зафиксированных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, таких как право на достойный труд, здравоохранение и социальное обеспечение. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, который следит за осуществлением Пакта государствами-участниками, представляет собой источник авторитетных толкований положений Пакта, которые могли бы служить руководством для процесса урбанизации, осуществления Новой программы развития городов и достижения соответствующих целей в области устойчивого развития. Например, право на труд и право на справедливые и благоприятные условия труда включают в себя обеспечение адекватного и равного вознаграждения за труд равной ценности без дискриминации, условий, отвечающих требованиям безопасности и гигиены труда, равных возможностей продвижения по службе в дополнение к праву на отдых, досуг и

⁵ См. Замечание общего порядка № 4 (1991) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на достаточное жилище.

разумное ограничение рабочего времени⁶. Эти права также зависят от реализации других прав, таких как право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, право на достаточный жизненный уровень и всеобщее право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

13. Эти права находят отражение во многих целях в области устойчивого развития и представляют собой неотъемлемый элемент осуществления Новой программы развития городов. Цель 1, касающаяся ликвидации нищеты, включает в себя задачи по внедрению систем социальной защиты (задача 1.3) и обеспечению для всех равных прав на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей (задача 1.4). В цели 8 признается важнейшая связь между достойным трудом и борьбой с неравенством, лишениями и нищетой, и эта цель включает в себя задачи по обеспечению достойной работы для всех женщин и мужчин (задача 8.5), принятию срочных и эффективных мер для того, чтобы искоренить принудительный труд (задача 8.7), защите трудовых прав и содействию обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся (задача 8.8).

14. Несколько целей в области устойчивого развития касаются опасностей для здоровья, вызванных урбанизацией, включая загрязнение воздуха, шум, высокую плотность размещения жилья, его недостаточность и небезопасность, а также дефицит систем водоснабжения и канализации. Эти цели включают в себя задачи по обеспечению к 2030 году всеобщего охвата услугами здравоохранения, а также всеобщего доступа к услугам по охране сексуального и репродуктивного здоровья, включая услуги по планированию семьи, и недорогим основным лекарственным средствам и вакцинам (задачи 3.7 и 3.8). Кроме того, они включают в себя задачи по существенному сокращению смертности и заболеваемости в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв (задача 3.9), а также по обеспечению всеобщего доступа к безопасной и недорогой питьевой воде и санитарно-гигиеническим средствам (задачи 6.1 и 6.2).

15. В Новой программе развития городов государства принимают на себя обязательство содействовать равному и недорогому доступу к устойчивой базовой физической и социальной инфраструктуре для всех, в том числе к недорогому жилью, чистой питьевой воде и санитарным услугам, питательному продовольствию, здравоохранению и планированию семьи, образованию, культуре и доступу к коммуникационным технологиям. Данное обязательство следует рассматривать в сочетании с взятым на себя государствами обязательством по обеспечению полного уважения прав человека беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов, независимо от их миграционного статуса. В тех местах, где ускоряющаяся урбанизация приводит к неравенству и люди вынуждены переселяться из городских центров в районы со слабо развитыми транспортными сетями и услугами, это по-прежнему актуально.

16. Инклюзивность урбанизации зависит от свободного, активного и конструктивного участия всех жителей, а также от осуществления гражданских и политических прав, которые помогают обеспечивать подотчетность правительств. Слишком часто наиболее маргинализированные группы не имеют возможности участвовать в политических процессах, сталкиваются с ограничениями и подвергаются преследованию в повседневной жизни, что лишь усугубляет их изоляцию. Особенно важное значение имеют права на свободу собраний и выражение мнений, доступ к информации, участие в процессах принятия решений и голосование. Все эти права закреплены во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах и вновь подтверждены в Повестке дня на период до 2030 года и Новой программе развития городов.

17. Цель 16 в области устойчивого развития отражает значительную часть содержания правозащитных стандартов, касающихся гражданских и политических прав, и в ней четко признается и подтверждается значение этих прав для обеспечения

⁶ См. Замечание общего порядка № 18 (2005) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на труд.

устойчивого и инклюзивного развития. В рамках этой цели стоят задачи содействовать верховенству права и обеспечить всем равный доступ к правосудию (задача 16.3), значительно сократить масштабы коррупции (задача 16.5), создавать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях (задача 16.6), обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества и доступ общественности к информации (задачи 16.7 и 16.10), а также защитить основные свободы (задача 16.10).

18. Аналогичным образом в Новой программе развития городов государства заявляют о своей приверженности реализации всех прав человека и основных свобод путем создания благоприятных условий для совместной жизни, ликвидации всех форм дискриминации и насилия и расширения прав и возможностей всех отдельных лиц и общин при обеспечении их полноценного и конструктивного участия. Кроме того, государства признают, что осуществление Новой программы развития городов должно опираться на принципы равенства, недискриминации и подотчетности.

19. В Новой программе развития городов, государства заявляют о своей решимости добиваться коренных изменений в городской среде, в рамках которой будет признана ведущая роль правительств на всех уровнях – национальном, субнациональном и местном – на основе принципов прозрачности и подотчетности. В соответствии с международным правом прав человека, обязательства в области прав человека распространяются на все уровни государственного управления, центральные и местные органы власти. Это означает, что на всех уровнях правительственные органы власти должны осуществлять свои полномочия в соответствии с обязательствами в области прав человека. Ввиду близости местных органов власти к нуждам общин на них возложена важнейшая роль и ответственность в том, что касается осуществления в городах прав человека, в частности экономических и социальных прав (см. A/HRC/28/62 и A/HRC/30/49).

20. В результате нынешних тенденций к децентрализации расширяется сфера компетенции местных и субнациональных органов управления. В частности, муниципальные администрации все чаще наделяются новыми полномочиями, в том числе большей финансовой самостоятельностью, что в сочетании со стремительной урбанизацией и возникновением мегаполисов ведет к повышению их значимости в качестве субъектов правозащитной деятельности. Так, муниципальные администрации часто получают поступления, необходимые для осуществления прав человека, на своей собственной территории. Таким образом, в соответствии с обязательствами, которые имеются у государств согласно международному праву прав человека, местные органы власти обязаны обеспечить подлинное равенство среди местных жителей, в том числе путем инвестиций в важнейшие социальные услуги и перераспределения доходов от самых богатых групп населения в пользу тех, кто находится в наиболее маргинализованном положении (см. E/2017/70, пункт 43).

21. Расширение сферы компетенции местных органов власти и муниципальных администраций должно также сопровождаться передачей от национальных органов государственного управления необходимых финансовых и людских ресурсов, знаний, возможностей и ответственности (см. A/HRC/28/62). Национальные правительства не могут делегировать свои обязательства в области прав человека путем децентрализации обязанностей без оказания местным органам власти необходимой поддержки.

III. Правозащитные подходы к преодолению проблем урбанизации

A. Выявление тех, кто оказался забыт

22. Для осуществления обязательства никого не забыть, предусмотренного в Новой программе развития городов и в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в целях выявления тех, кто подвергается изоляции или

дискриминации, и разработки необходимых мер для решения их конкретных проблем требуются качественные дезагрегированные данные. Кроме того, дезагрегированное представление данных имеет существенное значение и для отслеживания постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав. Существенно важными инструментами для оценки реализации прав человека и достижения целей устойчивого развития на национальном и местном уровнях являются показатели в области прав человека, в основе которых лежат международные правовые стандарты.

23. Характер процессов урбанизации во многих странах, в результате которых происходит быстрое внеплановое перемещение людей, зачастую живущих в условиях крайней нищеты, делает задачи сбора и дезагрегированного представления данных особенно сложными. Во многих случаях лица с неурегулированным статусом, сексуальные меньшинства и лица без гражданства не желают быть идентифицированными в качестве мигрантов. Например, в Кении многие из тех, кто по причине этнического насилия был вынужден переселиться и лишился крова, не хотели, чтобы их идентифицировали как внутренне перемещенных лиц из-за опасения репрессий⁷. Поэтому при сборе данных важную роль играет правозащитный подход, заключающийся в уважении ключевых принципов, таких как принципы участия, самоидентификации, транспарентности, неприкосновенности частной жизни и подотчетности⁸.

24. Правозащитные организации, такие как национальные правозащитные учреждения, играют ключевую роль в выявлении и отслеживании тех, кто не может осуществлять свои права человека и рискует остаться забытым. Например, в Колумбии Управление Омбудсмана пришло к выводу о том, что в 46 из 1 097 муниципалитетов существует высокий риск возникновения чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и уязвимость значительной части населения с точки зрения доступа к водоснабжению и его качества оказывается недопустимо высокой⁹. В 2005 году Управление Омбудсмана в Перу опубликовало исследование, в котором освещались проблемы, с которыми сталкиваются многие слои городского населения в плане получения доступа к санитарии и питьевой воде¹⁰. В Нигерии Нигерийская федерация трущоб и неформальных поселений помогает собирать данные о нуждах различных общин, которые должны помочь при проведении городского планирования¹¹.

25. Несмотря на то, что бездомные являются группой, о которой забывают чаще всего, достоверные, точные и сопоставимые данные о количестве бездомных лиц встречаются редко. Зачастую инициативы по подсчету числа бездомных естественным образом зарождаются внутри местных общин или в организациях гражданского общества (см. A/HRC/31/54, пункт 67). Тем не менее имеется ряд примеров того, как администрации городов предпринимают конкретные шаги для отслеживания ситуации бездомности. В ряде канадских городов, таких как Калгари, Эдмонтон, Оттава и Ванкувер, проводятся обследования для определения числа бездомных, живущих на улице (см. A/HRC/31/31, пункт 4).

⁷ См. Victoria Metcalfe and Sara Pavanello, with Prafulla Mishra, "Sanctuary in the city? Urban displacement and vulnerability in Nairobi", Humanitarian Policy Group Working Paper (London, Humanitarian Policy Group, 2011). Имеется по адресу www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7289.pdf.

⁸ См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "A human rights-based approach to data: leaving no one behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development". Имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf.

⁹ См. Steven Jensen, Allison Corkery and Kate Donald "Realizing rights through the Sustainable Development Goals: the role of national human rights institutions", The Danish Institute for Human Rights and Center for Economic and Social Rights, 2015. Имеется по адресу www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/research/nhri_briefingpaper_may2015.pdf.

¹⁰ Waterlex, "National human rights institutions and water governance: compilation of good practices", 2014, p. 20.

¹¹ Более подробную информацию об этой организации см. www.justempower.org/movement-building.

26. Для учета всех возможных ситуаций бездомности и предотвращения дальнейшей изоляции необходимо использовать всеобъемлющее определение бездомных. Несмотря на то, что под бездомностью часто понимают ситуацию, когда человек вынужден спать на улице, это явление также включает в себя «скрытые» ситуации, в которых оказываются люди, живущие с членами расширенной семьи или друзьями, размещающиеся во временных убежищах с неприемлемыми условиями, внутренне перемещенные лица и беженцы, а также лица, сталкивающиеся с другими формами социальной изоляции. Существует опасность того, что узкие определения приведут к дискриминации тех, кто может нуждаться в помощи, в частности лиц, живущих в условиях уязвимости, например жителей трущоб и/или тех, кто пострадал от принудительного выселения, что еще более усугубит проблему неравенства и социальной изоляции. Кроме того, помимо использования узко сформулированных определений, некоторые органы власти уделяют приоритетное внимание отдельным группам внутри сообщества бездомных, выявляя тех, чье положение считается наиболее уязвимым. Такой подход можно рассматривать как логичную ответную меру в ситуации острого дефицита жилья, однако при этом игнорируется тот факт, что бездомные сами по себе уже являются чрезвычайно уязвимыми, из-за чего может сложиться ситуация, когда многие нуждающиеся в срочной помощи остаются вообще без какой-либо реальной поддержки. Поэтому любые решения о приоритетности должны приниматься с учетом прав человека.

В. Гарантия всеобщего доступа к достаточному, безопасному и недорогому жилищу

27. В соответствии с международным правом прав человека государства обязаны уважать, защищать и соблюдать право на достаточное жилище для всех. Несмотря на то, что в рамках задачи 11.1 целей в области устойчивого развития государства взяли на себя обязательство обеспечить к 2030 году всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам, в большинстве развитых и развивающихся стран, особенно в городах, жилье становится все менее доступным для широких слоев населения. В результате люди вынужденно оказываются в неадекватных жилищных условиях и в неформальных поселениях, где из-за отсутствия гарантий владения и пользования жильем им угрожает принудительное выселение, что способствует росту числа бездомных.

28. Предложение доступного жилья значительно сократилось из-за того, что с начала 1980-х годов правительства уменьшали государственные бюджетные ассигнования на социальное жилье на фоне смены функций правительств – от непосредственного участия к стимулированию (см. A/HRC/10/7, пункт 27). В докладе о положении в Европейском союзе в области обеспечения жильем за 2017 год содержится вывод о том, что, за редким исключением, поставщики социального жилья вынуждены «действовать в условиях сокращающегося государственного финансирования и в большей степени полагаться на частные финансовые средства»¹². В докладе также приводится вывод о существенном сокращении темпов строительства социального жилья и отмечается что, например, в Италии за период с 2005 по 2014 год они уменьшились вдвое – с 9 000 до 4 600 единиц жилья в год, в Испании они снизились с 15 000 единиц в 2005 году до 2 500 в 2014 году, а в Ирландии эти темпы сократились с 1 300 домов в 2005 году до всего лишь 350 в 2014 году¹³.

29. Чтобы компенсировать этот дефицит социального жилья многие государства прибегают к дерегулированию в целях повышения роли частного сектора в обеспечении жильем. Это приводит к ослаблению мер по защите арендаторов, в том числе в плане предоставления краткосрочной аренды и ее стоимости. По мере проведения в районах реновации происходит повышение арендной платы, зачастую вынуждающее прежних жителей переселяться в другие места.

¹² Housing Europe, “The state of housing in the EU 2017” (Brussels, Housing Europe, the European Federation of Public, Cooperative and Social Housing, 2017), p. 11.

¹³ Ibid., p.23.

30. Доступ к жилью подрывается финансиализацией жилья в качестве товара, а не в качестве места для жизни в достойных условиях. Ради сохранения и накопления богатства глобальные финансовые субъекты осуществляют значительные капитальные инвестиции в расчете на повышение цен. Это приводит к тому, что для многих людей уровень цен на жилье оказывается запредельно высоким. Цены «более не соответствуют уровням дохода домохозяйств, а зависят от спроса глобальных инвесторов на жилищные активы»¹⁴.

31. Для соблюдения норм международного права прав человека и выполнения обязательств в рамках цели 11 в области устойчивого развития государства должны обеспечить правовые гарантии владения и пользования жильем и защитить арендаторов от неразумно высоких размеров арендной платы или ее повышения в соответствии со статьей 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Замечанием общего порядка № 4 (1991 год) о праве на достаточное жилище Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Руководящие принципы, касающиеся гарантированности владения имуществом для городской бедноты, также актуальны (см. A/HRC/25/54). Кроме того, государствам следует обеспечить меры по выводу поселений из категории неформальных. Косово является одним из конкретных примеров такой практики¹⁵: в 2005 году Министерство охраны окружающей среды и территориально-пространственного планирования разработало руководящие принципы для оказания помощи муниципалитетам в использовании территориально-пространственного планирования в качестве инструмента для выявления неформальных поселений и урегулирования их статуса¹⁶. В соответствии с Руководящими принципами и Законом о территориально-пространственном планировании урегулирование статуса должно включать в себя обеспечение доступа к инфраструктуре и услугам, а также предоставление правовых гарантий владения имуществом.¹⁷

32. Чтобы помочь защитить жителей от финансиализации жилья в провинции Британская Колумбия (Канада), была введена жилищная стратегия для Ванкувера, предусматривающая налог на пустующее жилье, дифференцированный налог на имущество, если таким имуществом является элитное жилье, специальный налог на перепродажу недвижимости, налог на спекуляции, ограничения на приобретение жилья в собственность лицами, не являющимися постоянными жителями, и меры по удержанию средств из прироста стоимости недвижимости в результате изменения категории целевого назначения земель (см. A/HRC/37/53, пункт 87)¹⁸.

33. В целях признания права каждого гражданина на достаточное жилище во многих городах начинается осуществление стратегии «Жилье в первую очередь», в рамках которой лицам, живущим на улице и в приютах, сразу же предоставляется жилье с предоставлением гарантий соблюдения их прав на его использование, а также доступ к вспомогательным услугам, при этом от них не требуется соблюдения каких-либо условий, таких как предоставление согласия на прохождение лечения от зависимости. Стратегия «Жилье в первую очередь» уже была одобрена многочисленными неправительственными организациями как пример передовой практики правительств и учреждений, предоставляющих услуги населению, в борьбе за искоренение хронической бездомности¹⁹.

¹⁴ См. заявление Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище в ходе интерактивного диалога в Совете по правам человека 1 марта 2017 года. Имеется по адресу www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21264&LangID=E.

¹⁵ Все ссылки на Косово в настоящем документе следует понимать как соответствующие положениям резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности.

¹⁶ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), "Assessment of municipal responses to informal settlements in Kosovo" (OSCE Mission in Kosovo, 2011), pp. 6–7.

¹⁷ Idem., p. 5.

¹⁸ Более подробную информацию см. по адресу http://bcbudget.gov.bc.ca/2018/highlights/2018_Highlights.pdf.

¹⁹ Одной из таких неправительственных организаций является Межведомственный совет по проблемам бездомных Соединенных Штатов Америки. Имеется по адресу www.usich.gov/tools-for-action/housing-first-checklist.

С. Искоренение в городах нищеты благодаря достойному труду

34. Защита всеобщего права на труд и всеобщих прав в сфере труда играет ключевую роль в использовании потенциала урбанизации для искоренения нищеты. Тем не менее многие из тех, кто переселяется в городские районы, особенно уязвимы к дискриминации, и поэтому их могут принуждать к работе во вредных и опасных условиях, в первую очередь в неформальной экономике, на условиях низкой заработной платы, которой недостаточно для того, чтобы выбраться из нищеты.

35. Бездомные, о которых и так в значительной степени забывают, часто сталкиваются с прямой и косвенной дискриминацией в плане доступа к достойному труду в том числе из-за отсутствия у них адреса и официальных документов или из-за своего внешнего вида. У многих из них отсутствуют какие-либо возможности, кроме уличной торговли или попрошайничества, которые часто являются причиной для уголовного преследования и стигматизации со стороны как городских властей, так и национальных правительств и широкой общественности, поскольку воспринимаются как нарушение пространства, предназначенного для движения пешеходов и транспорта. Кроме того, уличные торговцы зачастую подвергаются воздействию загрязнения и неблагоприятных погодных условий и насилию.

36. Как национальные, так и местные органы власти должны обеспечивать доступ к достойному труду, который, в свою очередь, помогает предотвращать крайние формы изоляции и нищеты, такие как ситуация бездомности. Многие из необходимых мер, такие как улучшение доступности систем общественного транспорта и зданий, а также налаживание в трущобах и неформальных поселениях доступа к возможностям найти достойную занятость, относятся к сфере территориально-пространственного планирования. Другие меры включают в себя совершенствование нормативных положений, гарантирующих, что появление гибкого рынка труда не приведет к ослаблению защиты трудовых прав. В число таких мер могут также входить налоговые стимулы для городских компаний и организаций, предоставляющих трудоустройство работникам из числа традиционно маргинализированных групп населения, женщин, инвалидов, мигрантов и лиц с низким социально-экономическим статусом.

37. Нынешние тенденции к дерегулированию подрывают доступ к достойному труду, поскольку они могут приводить к росту числа нестабильных контрактов и контрактов без каких-либо гарантий (см. A/HRC/37/32, пункт 46). Кроме того, некоторые правительства проводят «дебюрократизацию» правил в области безопасности и гигиены труда, которые считаются препятствием, несправедливо затрудняющим ведение дел и ограничивающим экономический рост. Дерегулирование может также приводить к снижению заработной платы в глобальных производственно-сбытовых системах. Хотя низкие размеры минимальной заработной платы могут содействовать повышению экономической конкурентоспособности, в тех случаях, когда заработной платы недостаточно для покрытия основных жизненных расходов, особенно в городах с резко увеличивающейся стоимостью жилья, они приводят также и к увеличению масштабов нищеты²⁰.

38. При пространственно-территориальном планировании следует также учитывать неформальную экономику. Когда в местных планах экономического и городского развития учитываются формальные и неформальные источники средств к существованию, города становятся более инклюзивными. Например, в Индии была принята Национальная политика в отношении городских уличных торговцев, признающая уличную торговлю в качестве неотъемлемой части городской системы розничной торговли и распределения. После уплаты регистрационного взноса уличным торговцам предоставляется официальный статус и доступ к целому ряду коммунальных услуг, таких как удаление твердых отходов, общественные туалеты, электроснабжение, водоснабжение и складские помещения. Для обеспечения полноценной защиты прав уличных торговцев в рамках такой политики необходимо

²⁰ См. David Cooper, "The minimum wage used to be enough to keep workers out of poverty – it's not anymore", Economic Policy Institute, 4 December 2013. Имеется по адресу www.epi.org/publication/minimum-wage-workers-poverty-anymore-raising/.

обеспечивать доступность и финансовую приемлемость системы регистрации для всех уличных торговцев²¹. Кроме того, такая политика также должна обеспечивать безопасность в районах, где разрешается торговля, и предоставлять достаточные средства к существованию. В ряде городов были также приняты меры по улучшению условий труда в неформальной экономике. В Лиме муниципальный совет принял постановление об уличной торговле, которое позволяет выдавать лицензии на двухлетний период, способствует формализации и развитию предприятий уличных торговцев и направлено на расширение возможностей уличных торговцев и защиту их здоровья²².

D. Искоренение в городах голода

39. Обеспечение доступа к полноценному питанию и средствам, благодаря которым люди могут прокормить себя, является одним из ключевых элементов осуществления права на питание. Жители городских районов в основном вынуждены приобретать продукты питания, и те, кто живет за чертой бедности, могут тратить до 75% своего дохода исключительно на то, чтобы у них было достаточно еды²³. Поэтому они чрезвычайно уязвимы перед изменением цен. Дерегулирование фьючерсных товарных рынков привело к спекуляции международных инвесторов на продовольственных товарах, что способствует росту цен на продукты питания²⁴. Это было особенно актуально в 2007–2008 годах, когда наблюдались резкие колебания и скачки цен, имеющие мало общего с фактическим предложением на рынке продовольствия²⁵. С тех пор различные государства и организации, такие как Европейский союз, ограничили спекулятивные финансовые операции с контрактами на продовольственные товары и повысили прозрачность сделок²⁶. В то же время гражданское общество испытывает озабоченность в связи с тем, что для защиты права на питание этих мер недостаточно²⁷.

40. Кроме того, во многих городских районах отсутствует доступ к местам, где население могло бы покупать здоровую пищу, фрукты и овощи по доступным ценам. У крупных сетей супермаркетов в этих районах низкая прибыль, и зачастую они не желают нести высокие расходы на строительство, или же они обеспокоены высокими показателями преступности. Из-за этого население, не имеющее доступа к свежим и здоровым продуктам питания из-за отсутствия финансовых средств, транспорта и времени, вынуждено питаться в ресторанах быстрого обслуживания и потреблять сверхкалорийные фасованные пищевые продукты. Это население чаще страдает ожирением и тратит большую часть своего времени и дохода на покупку продуктов питания. Раньше это явление ограничивалось развитыми странами, однако в настоящее время оно становится проблемой в городах Африки²⁸.

41. Содержание права на достаточное питание особенно актуально при проведении городского планирования для решения проблемы ограниченного доступа к питательному продовольствию. Право на достаточное питание является

²¹ См. Global Platform for the Right to the City, “what’s the right to the city? inputs for the New Urban Agenda”, p.17. Имеется по адресу www.righttothecityplatform.org.br/download/publicacoes/what-R2C_digital-1.pdf.

²² См. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, “Focal Cities Lima”. Имеется по адресу www.wiego.org/wiego/focal-cities-lima.

²³ См. Mark Tran, “EU curb on food speculation gets qualified welcome from activists”, *Guardian*, 15 January 2014.

²⁴ См. Ethical Consumer, “Banks betting on hunger”, May 2013. Имеется по адресу www.ethicalconsumer.org/ethicalreports/foodindustrysectorreport/foodspeculation.aspx.

²⁵ Ibid.

²⁶ См. OXFAM International, “EU deal on curbing food speculation comes none too soon”, 15 January 2014. Имеется по адресу www.oxfam.org/en/pressroom/reactions/eu-deal-curbing-food-speculation-comes-none-too-soon.

²⁷ Ibid.

²⁸ См. Jane Battersby and Jonathan Crush, “Africa’s urban food deserts”, *Urban Forum*, vol. 25, No. 2 (June 2014).

всеобъемлющим и включает в себя право на все питательные элементы, необходимые человеку для здорового и активного образа жизни, а также на средства доступа к ним. Поэтому продовольствие должно быть в наличии, и оно должно быть доступным и достаточным. Необходимо, чтобы у людей был доступ к продовольствию, позволяющему удовлетворять их диетические потребности с учетом, в частности, таких факторов, как возраст, условия жизни, состояние здоровья, род занятий и пол. При проведении городского планирования следует уделять внимание тому, чтобы фермерские рынки, супермаркеты и пахотные земли были доступны во всех районах города, с тем чтобы ликвидировать «продовольственные пустыни».

Е. Обеспечение доступа к услугам, в том числе водоснабжению, санитарии и здравоохранению

42. Несмотря на то, что урбанизация может помочь увеличить число людей, имеющих доступ к основным услугам, таким как водоснабжение, санитария и здравоохранение, серьезную проблему представляет собой вопрос о безопасной, доступной, недорогостоящей, равноправной и устойчивой организации обеспечения такими услугами. Сложность этой проблемы усугубляется стремительным ростом городского населения, дефицитом инфраструктуры, мерами жесткой экономии, ведущими к сокращению социальных расходов, и приватизацией услуг водоснабжения, санитарии и здравоохранения. Охват этими услугами может не распространяться на бедные кварталы и домашние хозяйства из-за их неплатежеспособности²⁹. Во внеплановых поселениях зачастую отмечается дефицит надлежащей инфраструктуры водоснабжения и канализации³⁰. Даже при наличии доступа к водопроводной воде ее источник может находиться на большом расстоянии, функционировать только в определенное время, у него могут выстраиваться длинные очереди, и у населения может отсутствовать возможность освободиться от работы, чтобы воспользоваться такими услугами³¹. Например, те, кто пользуются неформальными услугами водоснабжения, часто платят в 5–10 раз больше, чем те, кто имеет подключение к официальным службам³². Мигранты и беженцы, которые чаще всех живут в неформальных поселениях, зачастую не имеют доступа к медицинскому обслуживанию из-за своего миграционного статуса. Бездомные лица также сталкиваются с рядом барьеров при получении доступа к услугам, в особенности к водоснабжению и санитарии. Кроме того, они могут не иметь доступа к медицинским услугам из-за отсутствия у них адреса и официальных документов, и они могут подвергаться стигматизации со стороны государственных должностных лиц.

43. Отсутствие доступа к недорогостоящим услугам может приводить к крайней нищете. Стоимость услуг здравоохранения может стать источником катастрофически больших расходов, толкающих людей в нищету. Отсутствие лечения болезней и увечий также может подрывать возможность работать и обеспечивать свою семью. Кроме того, те, кто уже живет в более бедных городских районах, в большей степени подвержены воздействию рисков для здоровья, например, в условиях перенаселенности в опасных местах, в том числе в зонах, подверженных затоплениям, или в местах свалок токсичных отходов.

44. Управление общественного здравоохранения города Реджо-нель-Эмилия (Италия), где иностранцам, в том числе мигрантам с неурегулированным статусом, предоставляется амбулаторное лечение и медицинская помощь, является одним из нескольких примеров успешного реагирования на эти многочисленные вызовы. Администрации ряда других городов также взяли на себя обязательства по оказанию услуг для мигрантов, не имеющих документов. В марте 2012 года власти столичного

²⁹ См. OHCHR, “Baseline study on the human rights impacts and implications of mega-infrastructure investment”, 2017.

³⁰ См. United Nations Children’s Fund (UNICEF), *Cities and Children: The Challenge of Urbanisation in Tanzania* (Dar es Salaam, UNICEF Tanzania, 2012).

³¹ Ibid.

³² Catarina de Albuquerque, *On the Right Track: Good practices in realising the rights to water and sanitation* (Lisbon, 2012), p. 58.

округа Сеула объявили о том, что будут оказывать медицинскую помощь мигрантам с неурегулированным статусом, которые не имеют доступа к системе социального обеспечения и медицинского страхования³³.

45. В Бангладеш неправительственные организации помогают облегчить жителям неформальных поселений доступ к услугам водоснабжения и санитарии. По словам Специального докладчика по вопросу о правах человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги, местные власти в Дакке весьма настороженно относятся к идее налаживания услуг в неформальных поселениях, опасаясь того, что это будет расценено как молчаливое признание таких поселений и приведет к тому, что их количество возрастет. Одна организация провела успешную работу с местными властями и с коммунальным предприятием с целью предоставления жителям официального подключения, и этот успех позволил приступить к проведению более крупномасштабной программы при поддержке со стороны страны-донора (см. A/HRC/18/33/Add.1, пункт 45).

Е. Обеспечение инклюзивности

46. Города обладают мощным потенциалом социальной мобилизации, в том числе и для маргинализированных и изолированных групп населения, обеспечивая более широкое участие и влияние в формировании политики и стратегии³⁴. Большее разнообразие культур в городах может привести к развенчанию социальных норм и гендерных стереотипов и проложить путь к обеспечению подлинного равенства и свободы от дискриминации при осуществлении всех прав человека.

47. Этот позитивный потенциал урбанизации зачастую подрывают процессы, ведущие к городской и пространственной сегрегации, что связано с риском роста масштабов нищеты, ставит под угрозу правовые гарантии владения и пользования жильем и ведет к появлению новых неформальных поселений. К числу особых трудностей относится то, что состоятельные слои населения изолируются от других частей города и селятся в огороженных или закрытых районах, находящихся под охраной частных структур безопасности. Такие «непроницаемые пространственные границы обеспечивают концентрацию привилегий и усиливают неравенство, вызывая внутригородскую раздробленность и подрывая любое чувство солидарности среди жителей города»³⁵. Кроме того, из-за таких границ большое число тех, кто принимает решения, оказываются оторванными от реальной жизни большинства своих избирателей.

48. Дефицит недорогого жилья также подрывает инклюзивность. Как отмечалось выше, такие процессы, как реновация, приводят к появлению сегрегированных городов, вынуждая малообеспеченные слои населения переселяться из городских центров в периферийные районы, где труднее получить доступ к основным услугам и достойному труду. Кроме того, в результате различных экономических и финансовых кризисов, в ходе которых многие государства компенсировали значительные потери финансовых учреждений, правительства сократили охват системой социального обеспечения и уменьшили выплачиваемые в ее рамках суммы, а также ужесточили санкции за несоблюдение условий. Это привело к переселению людей в более бедные районы с гораздо более скудными возможностями в сфере достойной занятости.

49. Городское планирование прямо или косвенно оказывает влияние на осуществление прав на свободу выражения мнений, участие и гражданскую активность. Общественные пространства позволяют населению продолжать участие и отстаивать свои права в городской среде, однако эти пространства все чаще

³³ См. Lee Woo-young, “Medical support set for undocumented migrants”, *Korea Herald*, 7 March 2012.

³⁴ Хабитат III, Исследовательские доклады: 1 - Инклюзивные города, 2015, стр. 2. Имеется по адресу http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-1_Inclusive-Cities-RUSS.pdf.

³⁵ См. Sheridan Bartlett, Diana Mitlin and David Sattertwate, “Urban inequities”. Имеется по адресу www.equityforchildren.org/wp-content/uploads/2013/11/sherry-Barlet-Urban-Inequalities.pdf.

приватизируются, ограничиваются и контролируются³⁶. Кроме того, городские власти реагируют на угрозу терроризма повышением уровня милитаризации, особенно в общественных местах, что может еще больше подорвать право людей на свободу собраний и передвижений, особенно тех, кто живет в условиях нищеты, и/или мигрантов и беженцев, которые могут оказаться объектом преследования из-за своего внешнего вида.

50. В некоторых случаях при проведении городского планирования общественные места целенаправленно перепланируются таким образом, чтобы ограничить право на свободу ассоциации. Помимо того, что общественные места содействуют обеспечению благополучия и здоровья, они предоставляют населению возможность участвовать в массовых встречах и обсуждениях, а также в коллективных культурных мероприятиях. Вместе с тем общественные места все чаще передаются в частную собственность, что «ставит под угрозу права на свободу слова и свободу собраний»³⁷. Подобная приватизация ограничивает пространство, где на практике реализуются права человека³⁸. Общественные места должны быть бесплатными, безопасными и не должны иметь физических, юридических и архитектурных барьеров, в том числе препятствующих нахождению в них бездомных и малоимущих лиц (дизайн, ограничивающий или сдерживающий использование) и затрудняющих свободное перемещение лиц с ограниченными возможностями передвижения, в особенности инвалидов³⁹.

51. Системы общественного транспорта могут также вызывать обострение социальной изоляции. Во внеплановых городских поселениях доступ к общественному транспорту зачастую отсутствует или ограничен. Кроме того, услуги общественного транспорта могут косвенно носить дискриминационный характер, например когда не учитываются потребности некоторых групп населения, таких как инвалиды или женщины, сталкивающиеся с проблемами безопасности, или необходимость обслуживания более бедных городских районов.

52. Существуют удачные примеры инициатив, осуществляемых государственными органами власти и организациями гражданского общества на национальном и местном уровнях, которые могут помочь городам в реализации своего потенциала по созданию более инклюзивного общества. В Лос-Анджелесе (Соединенные Штаты Америки) Союз пассажиров автобусов – организации малоимущих трудящихся-мигрантов, находящихся в зависимости от транзитных перевозок, – успешно оспорил географические перекосы в планах муниципальных транспортных властей по развитию железнодорожной системы, главным образом ориентированной на обслуживание населения богатых пригородов и игнорирующей более насущные потребности работающих бедняков, живущих во внутренних районах города. Результатом этого движения стало принятие в 1996 году судебного постановления, в соответствии с которым муниципальные транспортные власти должны были в первую очередь выделить бюджет на закупку новых автобусов, сокращение уровня преступности на автобусных остановках, развитие автобусной маршрутной сети и улучшение показателей времени ожидания⁴⁰.

³⁶ См. Bradley L. Garrett, “The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand”, *Guardian*, 4 August 2015.

³⁷ См. Gregory Smithson and Sharon Zukin, “The city’s commons: privatization vs. human rights”, in *The Future of Human Rights in an Urban World: exploring opportunities, threats and challenges*, Thijs van Lindert and Douthet Lettinga, eds.

³⁸ Ibid.

³⁹ См. Барселонскую декларацию Конференции Хабитат III: тематическое совещание по вопросу об общественных местах, Барселона, 4-5 апреля 2016 года. Имеется по адресу <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Barcelona-Declaration-R.pdf>.

⁴⁰ См. Edward W Soja, “The city and spatial justice”, *spatial justice*, Issue 1 (September 2009). Имеется по адресу www.jssj.org/article/la-ville-et-la-justice-spatiale/.

Г. Системы руководства, основанные на участии и подотчетности

53. Для устойчивой урбанизации требуется, чтобы население как правообладатель, особенно те его группы, которые находятся в уязвимом положении, принимало эффективное и конструктивное участие на каждом этапе процессов принятия решений, затрагивающих его жизнь. Слишком часто мнения малоимущих, жителей трущоб и неофициальных поселений, женщин, детей, меньшинств, коренных народов, мигрантов, инвалидов, беженцев, пожилых людей и других лиц не учитываются в процессах городского развития, в результате чего это развитие лишь усугубляет маргинализацию и дискриминацию в отношении наиболее нуждающихся лиц. Бездомные подвергаются особому риску быть исключенными из участия в политических процессах. Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище обращала особое внимание на то, что бездомные лишены голоса, их гонят с глаз долой, высылая на окраины городов и метрополисов (см. A/HRC/31/54, пункт 88). Трудности с получением доступа к правосудию из-за дискриминации и стигматизации, отсутствие средств для оплаты услуг адвокатов и отсутствие образования и/или знаний в области законодательства еще сильнее усугубляют их изоляцию.

54. Национальные правительства и муниципальные власти должны гарантировать всем городским жителям доступ к судебным и внесудебным процедурам и механизмам, в рамках которых государства несут ответственность за выполнение своих обязательств по реализации прав человека, в том числе экономических, социальных и культурных прав. Многие государства обеспечивают возможность отстаивать в судебном порядке экономические и социальные права. Во Франции право на жилище является признанным социальным правом, закрепленным в преамбуле Конституции 1946 года, и это право подтверждено и усилено рядом законодательных актов, включая принятый в 2008 году Закон об обладающим искомой силой праве на жилье, согласно которому государство обязано предоставлять жилье для наиболее уязвимых групп населения. В Конституции Южной Африки закреплён целый ряд экономических, социальных и культурных прав, и гарантируется возможность их защиты в судебном порядке. Это также распространяется на муниципальный уровень. Например, в ноябре 2012 года власти провинции Буэнос-Айрес приняли закон о справедливом доступе к среде обитания, который гарантирует право на жилище и на достойную и устойчивую среду обитания (см. A/HRC/28/62, пункт 62).

55. Кроме того, существуют многочисленные примеры организаций, занимающихся оказанием юридической помощи для бедных слоев городского населения, в том числе бездомных, помогая им отстаивать свои права. Несмотря на то, что деятельность таких организаций крайне важна, она не отменяет обязательств, которые несут государства. Именно государства обязаны обеспечивать доступ к правосудию, который должен включать в себя предоставление юридической помощи для лиц, живущих в условиях нищеты.

56. Другие механизмы подотчетности включают в себя национальные правозащитные учреждения и омбудсменов на государственном и муниципальном уровнях, которые могут проводить оценку соблюдения обязательств в области прав человека, контролировать осуществление политики и программ, а также обеспечивать средства восстановления прав, дополняющие официальную судебную систему. Одним из примеров создания правозащитной комиссии муниципального уровня является Монреаль, где была учреждена должность омбудсмана и организована подготовка по вопросам прав человека для сотрудников городского правительства. После принятия в 2009 году постановления о правах человека в городе Кванджу (Республика Корея) местными органами власти было создано Управление по правам человека и разработан полномасштабный муниципальный план действий в области прав человека, дополненный набором из 100 правозащитных показателей.

57. Существует также множество примеров того, как государства и муниципальные администрации занимаются повышением уровня эффективности и конструктивности участия всех групп населения в городском управлении в знак признания задачи 11.3 целей в области устойчивого развития, в рамках которой государства взяли на себя обязательство расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой

урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия во всех странах. В статье 184.1 Конституции Кении говорится, что «в национальном законодательстве содержатся положения о руководстве и управлении городскими районами и городами, и в частности... положения об участии жителей в управлении городскими районами и городами». Кроме того, в ряде местных и национальных органов власти внедряется система бюджетирования на основе широкого участия. В Бразилии муниципальные власти имеют возможность добровольно внедрить программу, известную под названием «Совместное бюджетирование», в рамках которой гражданам предоставляется возможность принимать решения об ассигновании государственных средств. В муниципалитетах, перешедших на составление бюджета на основе широкого участия, больше средств расходуется на образование и санитарии, и отмечается заметное снижение уровня младенческой смертности⁴¹. Для обеспечения полноценного участия такие программы должны охватывать всех городских жителей, независимо от их миграционного статуса, чтобы обеспечить включение наиболее маргинализированных и уязвимых групп населения, прежде всего бездомных и лиц, живущих в неприемлемых условиях. Кроме того, необходимо обеспечивать четкую транспарентность и всеобщий доступ к информации.

Н. Экологическая устойчивость

58. Экологическая устойчивость является ключевым элементом обеспечения всеохватного и устойчивого развития. Повестка дня на период до 2030 года накладывает на государства обязательства по повышению стойкости обществ и экосистем к опасным воздействиям, потрясениям и стрессовым ситуациям, а также уменьшению рисков и уязвимости наиболее маргинализованного населения.

59. С учетом высокой концентрации населения и инфраструктуры города особенно подвержены воздействию стихийных бедствий и изменения климата. По данным Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), во всем мире 80% крупнейших городов оказываются уязвимыми перед пагубными последствиями землетрясений, 60% подвержены риску штормовых приливов и цунами, и все города сталкиваются с влиянием новых факторов, вызванных изменением климата, таких как воздействие повышения температуры на здоровье. Лица, живущие в условиях нищеты, оказывают особенно затронутыми, поскольку они чаще других живут в зданиях, находящихся в аварийном состоянии. Кроме того, они чаще работают на открытом воздухе, подвергаясь воздействию опасных условий, и зачастую имеют ограниченный доступ к информации и ресурсам, необходимым для адаптации.

60. Правозащитный подход имеет ключевое значение для повышения жизнестойкости общества, экономики и окружающей среды в городах, чтобы они могли противостоять потрясениям, неопределенности и угрозам. Такой подход основывается на неделимости и взаимозависимости всех прав человека и включает в себя выделение центрального места людям, устранение коренных причин уязвимости и обеспечение подотчетности и доступа к средствам правовой защиты (см. A/HRC/37/30, пункты 39–49). Правозащитные организации подчеркивают, что государства обязаны защищать граждан от предсказуемого нарушения прав человека под воздействием окружающей среды независимо от того, виновно ли государство в нанесении ущерба напрямую. Примером этому служит рассмотренное Европейским судом по правам человека дело о селевом потоке на Кавказе, в результате которого погибло несколько жителей города Тырныауз⁴². Несмотря на то, что селевой поток произошел не по вине правительства, суд постановил, что оно все равно было обязано

⁴¹ См. Brian Wampler and Mike Touchton, “Brazil let its citizens make decisions about city budgets. Here’s what happened”, *Washington Post*, 22 January 2014.

⁴² См. Европейский суд по правам человека, *Будаева и другие против России*, жалоба № 15339/02 (2008).

принять надлежащие превентивные меры для защиты жизни лиц, находящихся под его юрисдикцией.

61. Обеспечение экологической устойчивости пересекается со многими из проблем, затронутых в настоящем докладе, такими как обеспечение участия в управлении городским хозяйством и доступа к информации, доступность безопасного жилья, что может помочь, например, избежать расселения людей в поймах рек, а также достойные условия труда. Гражданское общество может играть ключевую роль в содействии участия затрагиваемых групп населения. Например, совместно с местными организациями-партнерами Азиатско-тихоокеанский форум по проблемам женщин, права и развития помогает малообеспеченным слоям городского населения в регионе документировать собственный опыт, связанный с изменением климата, и добиваться того, чтобы с ними считались. После проведения собственного исследования одна филиппинская община приняла резолюцию, направленную на недопущение использования хищнических методов рыболовства, и теперь обязывает людей придерживаться строгих сезонных ограничений на рыболовство и охоту (см. A/HRC/28/61, пункт 94).

IV. Заключение и рекомендации

62. Права человека имеют ключевое значение для обеспечения того, чтобы урбанизация была устойчивой и охватывала все социальные слои, способствовала равенству, борьбе с дискриминацией во всех ее формах и содействовала расширению прав и возможностей отдельных лиц и общин. В то же время урбанизация открывает в значительной степени нереализованные возможности для защиты и поощрения прав человека всех городских жителей, превращая города в места равных возможностей, где каждый может жить в условиях безопасности, мира и достоинства.

63. Цели в области устойчивого развития и Новая программа развития городов включают в себя требование о том, чтобы никто не был забыт. Наиболее заметным проявлением забытых групп населения является рост числа людей, живущих в неприемлемых условиях, в том числе бездомных.

64. Таким образом, для укрепления прав человека и устойчивой урбанизации во всем мире важно развивать согласованность и взаимодействие между правами человека, целями в области устойчивого развития и Новой программой развития городов. Правозащитный подход к осуществлению и отслеживанию этих двух повесток дня включает в себя:

a) обеспечение в национальном и местном законодательстве, политике и программах признания и гарантий возможности защищать в судебном порядке все права человека, включая экономические, социальные и культурные права;

b) признание того, что жилище и земля являются не просто сырьевыми товарами, а также обеспечение в законодательстве и политике правовых гарантий владения и пользования жильем для всех лиц и реализации социальной функции жилья, земли и имущества;

c) обеспечение уважения, защиты и соблюдения прав человека в рамках городского развития и территориально-пространственного планирования. Специалисты должны быть осведомлены о правозащитных стандартах и принципах и работать в тесном сотрудничестве с гражданским обществом;

d) борьбу с бездомностью и принудительным выселением за счет межсекторальной правозащитной стратегии. При этом необходимо вести борьбу со структурными причинами, в том числе с товаризацией и финансиализацией жилья. В этой связи государствам следует рассмотреть рекомендации, представленные Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище;

е) обеспечение свободного, активного и конструктивного участия всех лиц, особенно находящихся в наиболее маргинализованном положении, во всех стратегиях и программах городского развития, в том числе в территориально-пространственном планировании и составлении бюджетов. Для этого требуется привлекать жителей на начальных этапах этих процессов и обеспечивать соблюдение основополагающих прав и свобод, в частности прав на свободу слова и собраний, доступ к информации и участие в голосовании;

ф) укрепление подотчетности органов власти в том, что касается уважения, защиты и поощрения прав человека всех городских жителей. Это включает в себя четкое формулирование обязанностей национальных правительств и местных органов управления по обеспечению осуществления прав человека, а также предоставление им необходимых ресурсов;

г) отказ от законов и стратегий, которые могут повлечь за собой уголовное преследование лиц, живущих в условиях нищеты, в том числе лиц, живущих в неформальных поселениях, и бездомных;

h) предоставление гарантий доступа ко всем услугам, включая водоснабжение и санитарию, для всех городских жителей, в том числе бездомных и тех, кто живет в неформальных поселениях;

i) обеспечение того, чтобы все применяемые в городах модели финансирования зиждились на правах человека. Эти модели i) должны быть результатом транспарентных и основанных на широком участии процессов, с тем чтобы обеспечить пользу беднейшим и наиболее маргинализированным слоям населения; и ii) должны быть основаны на принципе равенства и недискриминации, и гарантировать доступ к финансовым услугам для всех лиц вне зависимости от их уровня дохода, гендерной принадлежности, географического положения, возраста и других факторов.
