



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Комитет по борьбе с нищетой

Четвертая сессия
12-14 декабря 2007 года
Бангкок

ГОРОДСКАЯ НИЩЕТА И РАБОЧИЕ ИЗ ЧИСЛА БЕДНОГО НАСЕЛЕНИЯ

(Пункт 6 предварительной повестки дня)

**РЕШЕНИЕ ЗАДАЧ УРБАНИЗАЦИИ И ГОРОДСКОЙ НИЩЕТЫ
В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ**

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

Нищета нередко рассматривается как чисто сельская проблема. В предстоящие годы и десятилетия городская нищета станет одной из главных проблем для разработчиков политики в Азиатско-Тихоокеанском регионе. По мере роста численности городского населения в регионе также усиливается городская нищета. Инструменты и подходы по сокращению нищеты, разработанные для сельских районов, не будут работать в городских районах, поскольку городская нищета отличается по своему характеру от сельской нищеты. Для эффективной борьбы с городской нищетой разработчикам политики на национальном и местном уровнях требуется четкое понимание характера городской нищеты и точные данные, которые отражали бы ее динамику, тенденции и условия. В настоящем документе представлен широкий обзор характерных особенностей городской нищеты и, если имеются данные, ее уровень, который определяется с использованием трех аспектов нищеты: недостаток доходов, отсутствие доступа и нехватка возможностей. В нем представляются программы и политика по борьбе с городской нищетой и отмечается, что имеющиеся данные по городской нищете в регионе недостаточно подробны, чтобы можно было разрабатывать эффективные и устойчивые стратегии сокращения городской нищеты. В нем определяется приоритетность трех аспектов городской нищеты, которые могут лечь в основу будущей работы секретариата.

Комитету предлагается представить секретариату рекомендации в отношении направлений дальнейшей работы для углубления понимания городской нищеты и определения эффективных подходов к ее сокращению.

* Данный документ был представлен с задержкой, чтобы можно было включить в него самые последние данные по достижению целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
ВВЕДЕНИЕ	1
А. Нищета	1
В. Урбанизация	2
I. ГОРОДСКАЯ НИЩЕТА	4
А. Нищета по доходам	4
В. Голод в городах	5
С. Экономический рост и занятость	7
D. Городской неофициальный сектор	8
E. Неофициальные поселения	9
F. Отсутствие доступа к услугам	10
G. Изоляция	12
II. СОКРАЩЕНИЕ ГОРОДСКОЙ НИЩЕТЫ	13
А. Повышение производительности и расширение занятости	13
В. Поддержка неофициального сектора	14
С. Благоустройство неофициальных поселений	15
D. Расширение прав и возможностей бедноты.....	16
E. Добросовестное управление городским хозяйством	17
III. ВЫВОДЫ	18

ПЕРЕЧЕНЬ ТАБЛИЦ

1. Урбанизация и темпы прироста сельского и городского населения в отдельных наименее развитых странах Азии	2
2. Распределение населения в Азии по районам проживания, 2000 год	3
3. Общее население, городское население и предположительное население трущоб в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2001 год	9
4. Улучшенное снабжение питьевой водой городского населения в азиатских субрегионах, 2003 год	11

ВВЕДЕНИЕ

А. Нищета

1. В своей работе *Development as Freedom* («Развитие как свобода») Амартья Сен¹ определяет нищету как лишение человека основных возможностей, которые дают ему свободу выбирать ту жизнь, которую он или она могли бы ценить. Такие возможности включают: хорошее здоровье, образование, социальные сети, контроль над экономическими ресурсами и влияние на принятие решений, касающихся жизни человека. Доход имеет важное значение, поскольку деньги позволяют человеку развивать свои возможности, однако это лишь средство, чтобы жить полноценной жизнью. С этой точки зрения нищета – это явление со многими взаимосвязанными и тесно переплетенными аспектами, которые можно разбить на три широкие категории:

- a) нехватка регулярных доходов и возможностей занятости, продуктивных активов (таких, как земля и жилье), доступ к сетям социального страхования;
- b) отсутствие доступа к таким услугам, как образование, медицинская помощь, информация, кредиты, водоснабжение и средства санитарии;
- c) недостаток политического влияния, участия, достоинства и уважения.

2. Нищета распространена повсеместно, однако традиционно она рассматривается как типично сельская проблема. Сельская беднота не имеет надлежащих доходов и земли для возделывания; эти люди не получают услуг в области образования и здравоохранения, а их голос зачастую не бывает услышан. По сравнению с сельской беднотой, городская беднота в большей степени считается людьми, находящимися в намного более выгодном положении: как правило, они имеют работу и получают доходы, превышающие доходы сельской бедноты; они проживают вблизи от основных средств инфраструктуры и услуг, а их численность и близость к центрам власти позволяют им влиять на процесс принятия политических решений на местах. На первый взгляд, у них есть все, чего не хватает сельской бедноте.²

3. Вместе с тем, городская нищета требует неотложного внимания разработчиков политики. Есть свидетельства того, что это явление становится в большей степени городской проблемой, чем сельской. Если не будет решена проблема городской нищеты, результатом непрекращающейся урбанизации станет расширение масштабов городской нищеты и углубление неравенства. Это может иметь далеко идущие последствия для городов в целом, поскольку усиление неравенства может подорвать их возможность для процветания. Это будет влиять на взаимные отношения между различными экономическими группами и привести к повышению уровней небезопасности, что, в свою очередь, может привести к конфликтам.

¹ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York, Alfred A. Knopf, 1999), p. 87.

² Этот документ призывает к проведению мер по сокращению городской нищеты, однако не следует считать, что при этом игнорируется серьезность и масштабность сельской нищеты и необходимость ее сокращения. Повышение внимания задачам сокращения городской нищеты не должно происходить за счет уменьшения внимания сокращению масштабов сельской нищеты. Во многих отношениях сельскую и городскую нищету необходимо рассматривать как взаимосвязанные проблемы, учитывая тесные и усиливающиеся связи между городскими и сельскими районами в результате постоянного перемещения людей, товаров, капитала, денежных переводов, идей и информации.

4. Для сокращения городской нищеты необходимо применять подходы различных видов, поскольку по многим аспектам она отличается от сельской нищеты: городская беднота испытывает на себе значительное влияние денежных аспектов проживания в городе, которые вынуждают их затрачивать намного больше денег на оплату проживания, продовольствия, транспорт и другие услуги, чем сельская беднота; в отличие от сельской нищеты городская нищета характеризуется регулярным исключением бедноты из числа людей, пользующихся выгодами развития городов. Кроме того, характер городских общин является особым, и в ходе борьбы с городской нищетой неэффективны общинные подходы, разработанные для сокращения сельской нищеты. Для разработки эффективной политики по сокращению городской нищеты необходимо четкое понимание причин, условий и динамики городской нищеты, а также наличие точных данных, которые отражали бы эти тенденции и условия.

В. Урбанизация

5. Хотя в Азиатско-Тихоокеанском регионе доминируют крупные города, на самом деле он является одним из наименее урбанизированных регионов мира – еще менее урбанизирована только Африка. Согласно прогнозам Организации Объединенных Наций, урбанизация региона будет продолжаться и к 2025 году большая часть населения региона будет проживать в городских районах. В некоторых субрегионах процесс урбанизации будет протекать более быстрыми темпами, чем в других субрегионах. В Тихоокеанском субрегионе свыше 70 процентов населения уже проживает в городских районах. Предполагается, что Восточная и Юго-Восточная Азия достигнут 50-процентного уровня к 2015 году, а в Южной и Центральной Азии этот уровень, как предполагается, не будет достигнут до 2030 года.³

Таблица 1. Урбанизация и темпы прироста сельского и городского населения в отдельных наименее развитых странах Азии

Страна	Среднегодовые темпы изменений в составе населения (2005-2010 годы)		Урбанизация (в процентах в 2005 году)
	Городское население	Сельское население	
Тимор-Лешти	7,05	4,85	26,5
Афганистан	5,13	3,04	22,9
Бутан	5,05	1,82	11,1
Камбоджа	4,87	1,19	19,7
Непал	4,84	1,34	15,8
Лаосская Народно-Демократическая Республика	4,02	1,66	20,6
Maldives	3,99	1,71	29,6
Asia	2,45	0,19	39,8

Источник: United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision* (ESA/WP/200).

6. Урбанизация и экономическое развитие тесно взаимосвязаны, поскольку экономическое развитие в основном происходит в городских районах. Урбанизация в целом является неизбежным и необратимым процессом, требующим эффективного управления для получения оптимальных и содержательных результатов. в Азиатско-Тихоокеанском регионе, как и в других регионах, наиболее продвинутые в экономическом плане страны

³ United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision* (ESA/WP/200).

(Япония и Республика Корея) также являются наиболее урбанизированными. Самый низкий процент населения, проживающего в городских районах, при самых высоких темпах роста численности городского населения отмечается в наименее развитых странах.⁴

7. Нередко предполагается, что термины «городской» и «урбанизация» относятся к крупным городам, однако у каждой страны свое определение «города», а большинство стран считают городами поселения с 5 000-10 000 жителей. Поэтому получается, что большинство городских жителей проживает в небольших городах и поселках. Всего в городских районах Азии в 2000 году проживали 1 367 млн. человек, но только 10,4 процента из них проживали в агломерациях с населением в 10 и более миллионов человек. Половина городского населения Азии проживает в городах с населением менее 500 000 жителей.⁵ Это показывает, насколько важно уделять внимание не только агломерациям, но и небольшим городам и поселкам.

Таблица 2. Распределение населения в Азии по районам проживания, 2000 год

	Население		
	Млн. человек	В процентах от городского населения	В процентах от всего населения
Городское население			
>10 млн. жителей	142	10,4	3,9
5 – 10 млн. жителей	91	6,7	2,5
1 – 5 млн. жителей	307	22,5	8,3
0,5 – 1 млн. жителей	149	10,9	4,0
<0,5 млн. жителей	678	49,6	18,4
Общая численность городского населения	1 367	100,0	37,1
Общая численность сельского населения	2 313		62,9
Всего	3 680		100,0

Источник: United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision* (Sales publication, No. E.04.XIII.6).

8. Нередко утверждается, что миграция из сельских районов в города – это результат неправильного представления сельской бедноты о лучшей жизни в городах. Предполагается, что, попав в город, «заблуждающиеся» малоимущие из сельских районов начинают осознавать, что городская нищета столь же тяжела, как и сельская нищета и что было бы лучше, если бы они не мигрировали. С учетом такого мнения, наиболее эффективный способ сокращения городской нищеты заключается в том, чтобы помочь (или заставить) городских малоимущих вернуться в сельские районы, а также в том, чтобы оказывать содействие развитию сельских районов в целях сокращения сельской нищеты. Кроме того, согласно этому мнению, усилия по улучшению условий жизни городских малоимущих только поощряют миграцию малоимущих из деревни в город.

9. В значительной мере миграция из сельских районов в города действительно является результатом неверного представления сельских мигрантов о том, что города предлагают

⁴ Там же.

⁵ United Nations, *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision* (Sales publication, No. E.04.XIII.6).

больше возможностей для продвижения вверх по социальной лестнице и экономической мобильности, чем сельские районы. Конечно, эти мигранты правы: в городах создаются возможности занятости, необходимые для сокращения нищеты, а также доступны такие услуги, как образование и медицинская помощь, сконцентрированы в сельских районах и, как правило, превышают по качеству подобные услуги в сельских районах. Городские малоимущие, возможно, находятся в самом низу экономической лестницы, однако у них хотя бы есть такая лестница, чтобы начать продвижение вверх в городах. Хотя на это может уйти больше времени, чем они изначально предполагали, чтобы достичь определенного уровня процветания, которого у них не было дома в селе, перемещение в город также нередко приносит долгосрочные выгоды. Города предлагают их детям дополнительные возможности за счет более качественного образования и перспектив трудоустройства.

10. Кроме того, важно понять, что урбанизация – это не единственный результат миграции из сельских районов в города. Миграция является одним из трех факторов, способствующих приросту городского населения: два других – это естественный прирост населения и переклассификация сельских районов в городские в результате развития.⁶ Согласно оценкам Организации Объединенных Наций, на миграцию из сельских районов в города и переклассификацию сельских районов в городские во всем мире приходится 40-50 процентов прироста городского населения в менее развитых регионах.⁷ Много людей в составе городского населения и городской бедноты родились в городских районах и являются, как максимум, мигрантами во втором или третьем поколении. Они считают себя законными городскими жителями и рассматривают свои дома как постоянное место жительства. Возврат в деревню не представляется для них реалистичным вариантом.

I. ГОРОДСКАЯ НИЩЕТА

A. Нищета по доходам

11. Около 641 млн. человек в регионе проживают на сумму менее 1 долл. США в день.⁸ Трудно определить точно, сколько из них проживают в сельских районах, однако оценки показывают, что эта цифра варьируется от 65 до 80 процентов. Если это так, то численность городской бедноты составляет около 130-210 млн. человек, если подсчитывать на основе только одного этого показателя. Автор Равальон и другие⁹ считают, что в Азии происходит значительное сокращение сельской нищеты при одновременном увеличении городской нищеты: число малоимущих в городах увеличилось со 136 млн. человек в 1993 году до 142 млн. человек в 2002 году.

12. Масштабы нищеты нельзя сравнивать только в плане доходов, а тем более – в исчислении черты бедности на уровне 1 долл. США в день. Есть значительные различия между сельской и городской нищетой.¹⁰ Для сельских районов, удаленных районов внутри стран и социальных и этнических меньшинств характерны такие проблемы, как нехватка пахотных земель и возможностей занятости в несельскохозяйственном секторе, отсутствие услуг на приемлемом расстоянии, традиционные нормы и ценности, создающие барьеры для

⁶ Существует базовое предположение о том, что «городской – значит развитый».

⁷ United Nations, *Urban Agglomerations 2005* (New York, 2006).

⁸ ESCAP, *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2007* (United Nations, 2007), p. 4.

⁹ Martin Ravallion, Shaohua Chen and Prem Sangraula, *New Evidence on the Urbanization of Global Poverty*, World Bank Policy Research Working Paper 4199, April 2007.

¹⁰ Ellen Wratten, “Conceptualizing urban poverty”, *Environment and Urbanization*, vol.7, No.1, April 1995, pp.11-38.

получения имеющихся услуг и отсутствие политической власти, чтобы требовать доступа к услугам. Городская нищета проявляется не только в отсутствие работы, поскольку большинство городской бедноты относятся к «рабочей бедноте». Их доходы выше, чем среди сельской бедноты, т.е. проблема заключается не в отсутствии базовых услуг, поскольку такие услуги в основном сконцентрированы в городах.

13. Несмотря на более высокие доходы, городские малоимущие не могут жить достойной жизнью, поскольку более высокие доходы уменьшаются в результате целого ряда дополнительных издержек (зачастую относящихся только в городам):

a) высокая стоимость жизни, поскольку за доступ к товарам и услугам приходится платить высокую цену;

b) отсутствие доступа к общественным услугам в результате нелегального статуса жилья или его обитателей;

c) более высокая стоимость услуг, оказываемых частным сектором из-за отсутствия услуг государственного сектора;

d) высокая цена потерянных возможностей в результате ожидания обслуживания (возможно, бесплатного) от государственного провайдера услуг;

e) большие и регулярные расходы, связанные с выплатой взяток, других неофициальных платежей и откупа от правоохранительных органов в результате нелегального проживания и условий работы малоимущих;

f) большие расходы на медицинскую помощь в результате проживания в антисанитарных условиях, где водоснабжение, канализация, санитария и удаление твердых отходов не соответствуют нормам;

g) расходы, связанные с угрозами и последствиями выселения и стихийных бедствий, таких, как наводнения и оползни.

В результате этого у городской бедноты остается меньше денег, чтобы тратить на средства первой необходимости, их источник доходов становится неустойчивым, а их здоровью угрожают плохие условия жизни и труда. По словам Амартьи Сена, они настолько же лишены многих возможностей, чтобы проживать жизнь, которую у них есть основания ценить, если бы они относились к сельской бедноте.

В. Голод в городах

14. Голод в городах остается в целом невидимой проблемой, однако численность голодных городских жителей, как представляется, увеличивается вместе с ростом численности всего городского населения.¹¹ Как правило, данные свидетельствуют о том, что недоедание в большей степени распространено в сельских районах, чем в городах, однако эта проблема начинает проявляться во многих странах.^{12,13} Недавно полученные выводы¹⁴

¹¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World 2004* (Rome, 2004).

¹² United Nations Human Settlements Programme, *State of the World's Cities 2006/7* (London, Earthscan Publications Ltd., 2006).

свидетельствуют о том, что в некоторых странах проблема продовольственной небезопасности¹⁵ проявляется более остро среди городской бедноты, чем среди сельской. В Индии дети с недостаточным весом составляют 61 процент наиболее бедного квинтиля сельского населения и 66 процентов наиболее бедного квинтиля городского населения.

15. Как и с нищетой в целом, голод в городах отличается от голода в сельских районах. Продовольственная безопасность в городах зависит скорее от доступа и использования, чем от наличия продовольствия. При одних и тех же ценах и доходах способность бедной семьи в городе покупать продовольствие может быть меньше, чем такая же способность бедной семьи в сельской местности, поскольку городская беднота вынуждена покупать большую часть своего продовольствия. Во многих случаях городская беднота платит на 30 процентов больше, чем сельская беднота и затрачивает 60 процентов и более всех расходов на продовольствие. Транспортные расходы и потери после сбора урожая являются основными причинами высокой стоимости продовольствия в городах.¹⁶

16. У городской бедноты нередко возникают проблемы со здоровьем в результате антисанитарных условий жизни, что не позволяет им надлежащим образом употреблять пищу, особенно усваивать необходимые питательные элементы. Диарея, вызванная отсутствием надлежащих средств санитарии и плохим качеством воды, является очевидным примером одного из медицинских факторов, которые не позволяют надлежащим образом усваивать пищу.¹⁷ Данные свидетельствуют о более широком распространении диареи среди городских детей в возрасте до 5 лет, чем среди сельских.¹⁸

17. Из-за своего образа жизни жители городов зачастую сталкиваются с нехваткой времени и, как правило, в большей мере потребляют переработанную и приготовленную пищу. В городах женщины нередко работают вне дома и имеют меньше времени, чтобы ухаживать за своими детьми, и сталкиваются с большим объемом проблем. Они прекращают кормление грудью на два-три месяца раньше, чем женщины в сельских районах, тем самым лишая своих детей необходимых питательных веществ и снижая их иммунитет.¹⁹ Острое недоедание и недоедание, связанное с инфекцией, в большей степени распространены в городах (что ведет к исхуданию), в то время как в сельских районах распространено хроническое и недоедание и недоедание, связанное с продовольственной небезопасностью

¹³ Lisa C. Smith, Marie T. Ruel and Aida Ndiaye, *Why is Child Malnutrition Lower in Urban than Rural Areas? Evidence from 36 Developing Countries*, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 176 (International Food Policy Research Institute, Washington DC, 2004).

¹⁴ ESCAP, *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2007* (United Nations, 2007).

¹⁵ Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия, состоявшаяся в Риме в ноябре 1996 года, определила понятие продовольственной безопасности как доступ для всех людей в любое время к продовольствию в достаточном объеме для ведения активной и здоровой жизни. Продовольственная безопасность включает три компонента: наличие, доступ и использование. Наличие относится в целом к объему запасов продовольствия на душу населения; доступ относится к экономической возможности отдельных лиц покупать продовольствие; использование относится к возможности организма поглощать необходимые питательные вещества (см. План действий Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия (WFS 96/REP)).

¹⁶ United Nations Millennium Project, background paper of the Task Force 2 on Hunger, "Halving global hunger" (New York, 2003), p. 25.

¹⁷ James L. Garrett, "Achieving urban food and nutrition security in the developing world: overviews", 2020 vision, Focus 3, Brief 1 (International Food Policy Research Institute (Washington DC, 2000)).

¹⁸ United Nations Human Settlements Programme, *State of the World's Cities 2006/7* (London, Earthscan Publications Ltd., 2006).

¹⁹ См. сноску 17 выше.

(что ведет к задержке в развитии организма).²⁰ Хотя типичная городская диета включает более высокие уровни некоторых питательных микроэлементов и животных белков, чем сельская диета, однако она также содержит более высокие уровни насыщенных и общих жиров и сахара и меньшие объемы клетчатки.

С. Экономический рост и занятость

18. В течение последних нескольких десятилетий во многих странах региона отмечаются высокие темпы экономического роста, что позволило вывести за черту абсолютной бедности по доходам миллионы людей. В основном этот рост относится к несельскохозяйственным секторам в городах. В последнее время ежегодные темпы роста внутреннего национального продукта (ВВП) в регионе составляют 6,2 процента. В то же время численность рабочей силы увеличивается на 1,6 процента ежегодно, а занятость в формальном секторе в регионе увеличивается только на 1,4 процента ежегодно.²¹ Поскольку рост ВВП создает меньше рабочих мест, воздействие на сокращение нищеты остается ограниченным.

19. Несмотря на увеличение показателей безработицы за последние несколько лет, городская безработица остается на весьма низком уровне, особенно в странах с высокими показателями распространения нищеты. Причина заключается в том, что малоимущие женщины и мужчины в городах почти никогда не остаются без работы: они работают, однако они трудятся на рабочих местах с низкой производительностью и поэтому имеют низкие доходы. Согласно оценкам МОТ, 900 млн. работников в Азии не могут поднять свои семьи выше черты бедности на уровне 2 долл. США в день.²²

20. Согласно данным МОТ,²³ 65 процентов всех работников в несельскохозяйственных отраслях в регионе работают в неофициальном секторе,²⁴ и значение неофициальной занятости, как представляется, повышается. В Индонезии на неофициальную занятость в городах приходится почти 50 процентов общей городской занятости. В Пакистане двое из трех городских работников наняты на неофициальной основе. В Китае неофициальная занятость в городской экономике, по оценкам, увеличилась с 57 млн. человек (26 процентов от общей численности) в 1998 году до 99 млн. человек (38 процентов от общей численности) в 2003 году.²⁵ Без городского неофициального сектора нищета по доходам в городах было бы еще более острой. Неофициальный сектор играет решающую роль в экономике многих городов, производя, по оценкам, 47 процентов несельскохозяйственного ВВП в Индии, 37 процентов – в Индонезии и 33 процента – на Филиппинах.²⁶

²⁰ Lawrence Haddad, Marie T. Ruel and James L. Garrett, *Are Urban Poverty and Undernutrition Growing? Some Newly Assembled Evidence*, Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 63 (International Food Policy Research Institute, Washington DC, 1999).

²¹ International Labour Organization, *Labour and Social Trends in Asia and the Pacific 2006: Progress towards Decent Work* (ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2006).

²² International Labour Organization, *Labour and Social Trends in Asia and the Pacific 2006: Progress towards Decent Work* (ILO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok, 2006).

²³ International Labour Organization, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (Geneva, 2002).

²⁴ Люди, работающие на неофициальных предприятиях (включая самостоятельную занятость), и те, кто работает неофициально в официально зарегистрированных компаниях.

²⁵ Organization for Economic Cooperation and Development, *Economic Survey of China 2005* (Paris, 2005).

²⁶ См. сноску 22 выше.

21. Поскольку неофициальные предприятия не соблюдают нормативные требования, то они могут уклоняться от выплаты налогов, минимальной заработной платы и отчислений на социальную безопасность. На таких предприятиях больше нормальной продолжительность рабочего дня и используется труд родственников и друзей. Благодаря этому сокращаются затраты на рабочую силу и, соответственно, на товары и услуги, в результате чего жизнь для среднего класса и малоимущих в городах становится более допустимой по средствам. Поскольку между официальным и неофициальным секторами в рамках экономики нередко существуют тесные связи, неофициальный сектор также поддерживает официальный сектор, предоставляя ему дешевые факторы производства.

Д. Городской неофициальный сектор

22. Рост городского неофициального сектора – это не просто результат недостатка возможностей занятости в официальном секторе. Работа в неофициальном секторе нередко является результатом обдуманного и рационального выбора особенно для предпринимателей с низкими доходами, поскольку регулирующие системы устанавливают слишком много требований для вновь созданных мелких предприятий. Потенциальные преимущества работы в официальном секторе (доступ к услугам, правовая защита) также нередко не соответствуют расходам. Кроме того, неофициальные предприятия могут не удовлетворять в достаточной мере требования бедных потребителей. Поставляемые ими товары и услуги, как правило, слишком дорого стоят или продаются в количествах, непригодных для малоимущих, которые хотят делать небольшие закупки на ежедневной или почти ежедневной основе и нуждаются в гибких условиях платежей.

23. Многие из покупателей проживают в неофициальных поселениях, находясь под угрозой выселения и сталкиваясь с плохим соблюдением правопорядка. Неофициальные предприятия могут функционировать в такой среде, поскольку их цена за входение на рынок находится на низком уровне, покупатели находятся близко к ним и они зависят от неофициальных механизмов соблюдения норм. Предприниматели нередко проживают в том же районе и ведут бизнес в мелких масштабах с минимальными инвестициями в основной капитал с целью сведения к минимуму своих рисков. Знакомство со своими клиентами позволяет им приспособливать услуги к их потребностям, включая часы работы и графики платежей. Община или давление коллег обеспечивает соблюдение неофициальных контрактов, а один из членов общины с солидной репутацией может выступать в качестве гаранта для получения ссуд.

24. Хотя не все работники неофициального сектора являются бедными и некоторые работают даже в лучших условиях, чем занятые в официальном секторе, нищета в городах, как правило, связана с неофициальным сектором. В Индии коэффициент нищеты в семьях, члены которых получают свои доходы в неофициальном секторе, составляет 25,7 процента по сравнению с 7,1 процента среди семей, получающих доход в официальном секторе.²⁷ Работники неофициального сектора получают низкую заработную плату, не имеют правовой защиты и в большей степени подвержены жестокому обращению со стороны своих работодателей. Предпринимателем в неофициальном секторе трудно повысить свою производительность и расширить масштабы производства, поскольку без законного статуса они нередко вынуждены полагаться на личные контакты со своими клиентами или поставщиками.

²⁷ G.C. Manna, "On the linkage between employment in the informal sector and poverty: the Indian experience", paper presented at the Ninth Meeting of the Expert Group on Informal Sector Statistics, New Delhi, May 2006.

Е. Неофициальные поселения

25. Неофициальный сектор также вносит значительный вклад в физический рост городов. В большинстве городов Азиатско-Тихоокеанского региона городская беднота и даже представители среднего класса не могут позволить себе покупку земли, особенно вблизи источников дохода. Поскольку ни государственный, ни частный сектор не могут обеспечить надлежащее дешевое жилье в достаточном объеме, городская беднота (а также и многие другие люди) вынуждены обращаться к неофициальному сектору за помощью в приобретении жилья. Утверждается, что в неофициальном секторе проживает больше людей, чем в государственном и частном секторах вместе взятых. Городская беднота в основном полагается на неофициальный сектор в приобретении земли (без документа, подтверждающего право на жилье), чтобы построить собственный дом, купить или арендовать дом в неофициальном поселении или трущобе.²⁸

26. Доступ к возможностям получения доходов и занятости имеет решающее значение для городской бедноты. Нередко это вынуждает их проживать в районах, не приспособленных для поселения, где экологические условия угрожают их здоровью и где они сталкиваются с постоянной угрозой выселения. Неофициальные поселения располагаются вдоль железнодорожного полотна, на берегах рек, возле болот, в районах, подверженных наводнениям, на мусорных свалках или в местах с сильным загрязнением атмосферы. Жилье, расположенное вдоль железнодорожных линий или на берегах рек, составляет серьезные риски для детей.

Таблица 3. Общее население, городское население и предположительное население трущоб в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2001 год

Субрегион	Все население	Городское население		Предполагаемое население трущоб	
	Млн. человек	Млн. человек	В процентах от общего числа	Млн. человек	В процентах от городского населения
Восточная Азия	1 364	533	39,1	193,8	36,4
Южная и Центральная Азия	1 507	452	30,0	262,4	58,8
Юго-Восточная Азия	530	203	30,3	56,8	28,0
Океания	8	2	26,7	0,5	24,1
Всего по Азии	3 409	1 191	34,9	513,5	43,1

Источник: Адаптировано из издания Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements* (London, Earthscan Publications Ltd., 2003).

27. Города в тихоокеанских островных странах представляют особый пример развития неофициальных поселений.²⁹ По мере насыщения земли в городах застройка в основном

²⁸ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам определяет термин «трущоба» как район, имеющий, до определенного предела, следующие характерные черты: недостаточный доступ к чистой воде, средствам санитарии и другой инфраструктуре; плохое структурное качество жилья; перенаселенность; и ненадежный статус жильцов (UN-Habitat, *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003* (London, Earthscan Publications Ltd., 2003), p. 12.

²⁹ Donovan Storey, "Urbanization in the Pacific: case studies of Kiribati, Vanuatu and Fiji", State, Society and Governance in Melanesia Project, targeted research paper for the Overseas Aid Programme of the Government of Australia (2006).

происходит за официальными пределами города и вне территорий, на которые распространяются регулирующие полномочия управляющих органов. Городская беднота строит свои жилища на земле, регулируемой традиционными органами власти на основе правил, а в некоторых странах такая земля регулируется правительствами в качестве сельских районов. По оценкам, 80-90 процентов всего нового жилья в городах тихоокеанских островных стран относится к неофициальному сектору. Хотя благодаря наличию земель, регулируемых обычаями, мигранты и малоимущие могут позволить себе приобрести землю, необходимую для строительства жилья, благоустройство неофициальных поселений представляется проблематичным. В одном случае в результате использования земель, регулируемых обычаями, для планируемого градостроительства и из-за конкуренции между этническими группами по поводу земли и жилья вокруг города возник конфликт национального масштаба.³⁰

28. Нищета является причиной плохого качества жилья, но и жилье плохого качества также влияет на нищету. Качество жилья и окружающей его среды непосредственно влияет на здоровье жильцов и успехи в учебе их детей. Женщины и девочки нередко отвечают за уборку дома, а если дом построен с плохим качеством, то их объем работы увеличивается и сокращается время, которое можно было бы потратить на более продуктивные занятия. Поскольку многие малоимущие используют свой дом также в качестве магазина или мастерской, места для приема пищи или сдачи в аренду, качество жилья непосредственно влияет на их доходы. Хороший дом, находящийся в собственном владении, также может использоваться в качестве залога для получения ссуды. Домовладение, даже в неофициальном поселении, придает уважение и достоинство человеку.

29. Неофициальное жилье, несмотря на свою дешевизну, не предоставляется бесплатно. По мере роста городов даже те земли, которые непригодны для застройки, становятся дефицитом, причем доступ к земле в неофициальных поселениях начинают контролировать посредники. По мере повышения цен в неофициальных поселениях все больше малоимущих людей в городах вынуждены арендовать жилье низкого качества.

Г. Отсутствие доступа к услугам

30. Большинство органов управления отказывается создавать объекты инфраструктуры в неофициальных поселениях, в результате чего они редко оказываются подсоединенными к муниципальным системам, таким, как водо- и электроснабжение, канализация, транспорт и удаление твердых отходов. Даже при наличии того или иного вида услуг их качество может значительно отличаться от услуг, предоставляемых в более богатых районах города. Типичным примером является водоснабжение. Неподалеку от дома может находиться один или несколько водопроводных кранов, однако во многих бедных районах вода поступает только несколько часов в день (иногда среди ночи). Женщины и дети вынуждены часами стоять в очереди возле водопроводного крана. Если в водопроводе не поддерживается надлежащее давление, возникает значительный риск попадания отходов и нечистот в систему водоснабжения и ее заражения.

31. Если государственный сектор отказывается предоставлять базовые услуги неофициальным поселениям, жители вынуждены полагаться на частный сектор (зачастую неофициальный). В результате этого они, как правило, платят во много раз больше за один и тот же вид услуг, чем люди, проживающие в официальных городах, что углубляет их нищету. Кроме того, затрачиваются значительные средства на медицинскую помощь в

³⁰ Donovan Storey, "The peri-urban Pacific: from exclusive to inclusive cities", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 43, No. 3, pp. 259-279.

результате проживания в антисанитарных условиях с не отвечающими требованиям водоснабжением, средствами санитарии, канализацией и удалением твердых отходов, высокими уровнями загрязнения атмосферы, угрозой выселения и такими стихийными бедствиями, как наводнения и оползни.

Таблица 4. Улучшенное снабжение питьевой водой городского населения в азиатских субрегионах, 2003 год

Субрегион	Городское население (тыс. человек)	Доступ к источникам чистой воды (в процентах)	Население, не имеющее доступа к чистой воде (тыс. человек)	Доступ к улучшенным средствам санитарии (в процентах)	Население, не имеющее доступа к улучшенным средствам санитарии (тыс. человек)
Восточная Азия	564 871	92,5	42 365	69,4	172 756
Южная Азия	448 738	94,3	25 428	67,0	148 084
Юго-Восточная Азия	228 636	91,0	20 577	80,0	45 727
Всего	1 242 245	92,9	88 370	71,5	366 567

Источник: United Nations Human Settlement Programme, *State of the World's Cities 2006/7* (London, Earthscan Publications Ltd., 2006).

32. Вместе с тем, измерение степени доступа к чистой питьевой воде и средствам санитарии в городах является непростой задачей.³¹ Самое обычное определение доступа к чистой питьевой воде заключается в том, что вода должна быть доступной по цене, иметь достаточное качество и на ее получение не должны затрачиваться чрезмерные усилия или время. Однако наличие водопроводного крана в радиусе 200 м от жилья в сельской поселении весьма отличается от того, когда общественный кран находится в 200 м от жилья в городском поселении, которым пользуются 5 000 людей. Кроме того, люди нередко пользуются более чем одним источником воды, в связи с чем сложно оценить качество, доступность, надежность и себестоимость каждого источника. Поэтому весьма вероятно, что степень фактического доступа к чистой питьевой воде в городах намного меньше, чем об этом свидетельствует статистика.³²

33. Кроме того, данные нередко скрывают огромные различия между богатыми и бедными людьми в городах и сходные черты между городской и сельской нищетой. В данном случае примером является доступ к воде и средствам санитарии. Агрегированные данные показывают, что городское население, как правило, имеет более широкий доступ к воде и средствам санитарии, чем сельское население, однако дезагрегированные данные дают другую картину. В Камбодже доступ к улучшенному водоснабжению имеют

³¹ United Nations Human Settlements Programme, *State of the World's Cities 2006/7* (London, Earthscan Publications Ltd., 2006), p. 76.

³² Измерение степени охвата улучшенными средствами санитарии в городах также имеет свои проблемы. См. United Nations Human Settlements Programme, *State of the World's Cities 2006/7* (London, Earthscan Publications Ltd., 2006), p. 84.

17 процентов людей из беднейшего квинтиля городского населения против 23 процентов из беднейшего квинтиля сельского населения. В Индонезии доступ к средствам санитарии имеют 19 процентов людей из беднейшего квинтиля городского населения против 23 процентов из беднейшего квинтиля сельского населения.³³ Таким образом, городское население в среднем находится в более выгодном положении, чем сельское население, однако городская беднота в среднем страдает намного больше от отсутствия услуг, чем сельская беднота.

Г. Изоляция

34. Коммунальные службы могут находиться недалеко от любого городского домашнего хозяйства и могут фактически быть бесплатными, но в городах время ценится намного выше, чем в сельских районах. Например, люди могут относительно легко добраться до медицинского центра, но затем провести остаток дня или ночи в ожидании своей очереди, поскольку бесплатная служба нередко оказывается перегруженной. Бедные семьи не могут позволить себе провести в ожидании лечения целый день, которые они могли бы потратить на получение доходов. Они обращаются в частную службу и платят более высокую плату при меньших потерях времени или к традиционному целителю, услуги которого могут быть неэффективны. Другими словами, городская нищета, не связанная с доходами, заключается не столько в отсутствии услуг или наличии традиционных социокультурных барьеров для их получения, но нередко приобретает форму изоляции из-за существующих регулирующих основ.

35. Органы власти, как правило, разрабатывают планы, политику, законы, регулирующие положения и процедуры в расчете на городской средний класс, а не на городскую бедноту. Люди, живущие и работающие в городском неофициальном секторе, зачастую не получают правовой защиты, причитающихся им выплат и экономических преимуществ официального сектора. Участки, имеющие официальный статус, могут быть подсоединены к системе водоснабжения, однако соседние скваттерные поселения не могут быть подсоединены к этой системе, даже если проживающие в них семьи могут платить за воду, которую они потребляют. Поскольку у этих семей нет строительных лицензий на дома и регистрационных свидетельств на их жильцов, органы отказывают им в доступе к водоснабжению на юридической основе и вынуждают их покупать воду у частных продавцов по намного более высокой цене.

36. У многих мигрантов из сельских районов, как правило, нет всех документов и регистрационных лицензий, и поэтому у них нет доступа к услугам. В некоторых странах они могут обладать теми же правами на пользование «городскими услугами», как и городские жители. Если они рассматривают свое пребывание в городе в качестве временного, то они не переводят свою гражданскую регистрацию из деревни в город. Из-за этого у них нет возможности влиять на принятие политических решений, непосредственно касающихся их жизни и средств к существованию в месте проживания. В тех случаях, когда жители трущоб имеют право голосовать, трущобы и скваттерные поселения могут быть небольшими и смешанными с другими видами районов проживания, и поэтому голоса их жителей не оказывают существенного влияния.

37. Люди, чей адрес указывает на то, что они проживают в трущобе, могут подвергаться плохому обслуживанию или не допускаться к тому или иному виду услуг. Отсутствие всякого адреса может создавать серьезные проблемы при обращении к чиновникам. Трущобы или скваттерные поселения могут иметь репутацию района, где распространены преступность, наркотики и проституция, что накладывает клеймо позора на их жителей. Во

³³ ESCAP, *The Millennium Development Goals: Progress in Asia and the Pacific 2007* (United Nations, 2007).

многих случаях малоимущие вынуждены платить взятки учителям, врачам и медсестрам, чтобы их приняли в больницы или провели курс лечения. Это усугубляет их нищету.

II. СОКРАЩЕНИЕ ГОРОДСКОЙ НИЩЕТЫ

38. За последние несколько лет благодаря экономическому росту из условий нищеты вырвались миллионы людей. Однако сокращение нищеты только за счет экономического роста может стать проблематичным, поскольку нельзя утверждать, что все малоимущие обладают необходимой способностью, чтобы воспользоваться новыми преимуществами в результате дальнейшего экономического роста. Необходимо политическое вмешательство, чтобы обеспечить широкую основу для экономического роста и передать преимущества малоимущим. Им нужна поддержка для развития их экономической деятельности, повышения производительности и увеличения доходов, вместо политики, препятствующей развитию их неофициальных предприятий. Многие из городских малоимущих уже имеют жилье и доступ к базовым объектам городской инфраструктуры и услугам. В этой связи больше всего им нужна поддержка, чтобы они могли благоустроить свое жилье и получить доступ к базовой инфраструктуре и услугам по более низкой цене, а не программы, предусматривающие выселение из жилья и не позволяющие им получить доступ к коммунальным услугам. Многие из городских малоимущих пытаются влиять на процесс принятия решений, непосредственно касающихся их жизни и средств к существованию, через системы покровительства и коррупции. В этом случае больше всего им нужна политическая воля политиков, чтобы применять принципы добросовестного управления в городах.

A. Повышение производительности и расширение занятости

39. Поскольку рост занятости в основном происходит в неофициальном секторе, в отличие от официального, то меры по повышению производительности труда городских работников должны охватывать неофициальный сектор. Однако официальное отношение к городскому неофициальному сектору слишком часто основывается на представлении о том, что город – не для городской бедноты, а только для правительства и элиты.³⁴ Таким образом, первым шагом должно быть признание вклада городского неофициального сектора в городскую экономику.

40. Как государственный, так и частный сектор могут извлечь некоторые уроки из роста неофициального сектора и его способности удовлетворять потребности городской бедноты. Лишь недавно некоторые компании в официальном секторе начали приспособливать свои стратегии маркетинга для удовлетворения потребностей клиентов с низкими доходами. Кроме того, учреждения, занимающиеся микрофинансированием, расширяют роль официального банковского сектора, включая неофициальные мелкие предприятия. Доступ к кредитам, равенство и получение страховки на условиях, приспособленных к потребностям неофициального сектора, может помогать неофициальным предприятиям развиваться.

41. Для максимального расширения занятости правительствам необходимо пересмотреть правила, регулирующие рынок труда, учитывая при этом, что политика, направленная на увеличение числа рабочих мест, может повлиять на безопасность работающих людей или их способность получать выгоду в результате повышения продуктивности. Нормативные положения должны обеспечивать равновесие и определять такой уровень защиты рабочей

³⁴ См., например, Donovan Storey, "The peri-urban Pacific: from exclusive to inclusive cities", *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 43, No. 3, pp. 259-279.

силы, который был бы достаточным для их экономической структуры и целей развития. Модернизация инфраструктуры и услуг в тех районах, где живут и работают городские малоимущие, позволит расширить их возможности для получения доходов и производительность труда. И наконец, повышение качества образования и расширение доступа к нему, особенно для девочек, может предоставить городской бедноте больше возможностей для получения работы, поскольку грамотность и базовое образование необходимы для использования большинства возможностей получения доходов.

В. Поддержка неофициального сектора

42. Неофициальные предприятия, как правило, функционируют в небольших масштабах, используя небольшой объем капитала и труд членов семьи. Для повышения продуктивности и увеличения доходов им нужны инвестиции для расширения производственных мощностей, увеличения капитала, повышения навыков их работников и совершенствования их производственных процессов. Для этого, даже больше, чем доступ к капиталу, им нужны улучшения инвестиционного климата, в котором они функционируют, особенно в том, что касается обеспечения прав собственности, исполнения контрактов или защиты от преступности и произвольных экспроприаций. Улучшение этих условий позволит значительно уменьшить дополнительные риски, связанные с работой в неофициальном секторе, и привлечь инвестиции.

43. Необходимо разрабатывать нормативные положения и процедуры, которые соответствовали бы каждому сектору и виду деятельности. Распространение социального залога в качестве одного из инструментов, используемых учреждениями микрофинансирования, является примером вмешательства, которое позволило бы улучшить инвестиционный климат в неофициальном секторе в результате облегчения выполнения контрактов. Еще одной мерой может быть обеспечение безопасности землевладения для магазинов, мастерских и провайдеров услуг в неофициальных поселениях, поскольку это поощряет городскую бедноту инвестировать в свой бизнес.

44. Задача заключается в повышении уровня безопасности в неофициальном секторе при сохранении его существования. Правительствам следует пересмотреть свои правила и процедуры, с тем чтобы облегчить функционирование и развитие неофициального сектора. Регулирование неофициального сектора на постепенной и последовательной основе может оказать положительное воздействие на его продуктивность. Это также будет способствовать соблюдению регулирующих правил в таких важных областях, как трудовые и экологические стандарты. В настоящее время у официального сектора нет достаточных стимулов, чтобы внедрять эти стандарты, способные оказать положительное влияние на условия жизни и труда городской бедноты.

45. Несмотря на зачастую нелегальный характер городского земледелия, этот сектор может вносить значительный вклад в сокращение городской нищеты. С учетом более низких транспортных издержек продовольственная продукция из городского земледельческого сектора продается по более низким ценам. Эта продукция способствует обогащению диеты и повышению доходов городских фермеров, которые во многих случаях являются женщинами. Городское земледелие также может оказывать положительное влияние на окружающую среду городов, при условии соблюдении контроля над химикатами. Задача заключается в оказании поддержки городскому земледелию, чтобы оно содействовало сокращению нищеты и охране окружающей среды в городах, при одновременном регулировании этого сектора с целью ограничения возможных отрицательных последствий в густонаселенных районах.

46. Многие люди из городской бедноты могут сэкономить небольшие суммы денег, однако у них нет доступа к финансовым учреждениям, чтобы положить эти деньги на счет и взимать процент, поскольку эти сбережения не представляют интереса для официальных банков. Создание сберегательных или ссудных ассоциаций (или их укрепление, если они существуют) является одним из эффективных инструментов для сокращения зависимости от ростовщиков. Сберегательные и ссудные ассоциации предоставляют возможность сберегать и занимать деньги по рыночным курсам для их инвестирования в бизнес или жилье, а также для использования в непредвиденных ситуациях. Такие ассоциации также повышают чувство уверенности и солидарности между малоимущими и тем самым служат в качестве отправной точки для устойчивого общинного развития.

47. Государственные системы социального страхования редки в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона, поэтому малоимущие, возможно, более других групп пытаются поддерживать свои сети родственников, друзей и соседей, которые они могут использовать в качестве системы социального страхования в непредвиденных ситуациях. Конкуренция и индивидуалистический характер городских обществ, как правило, разрушают традиционные ценности солидарности и взаимопомощи. Поэтому важно поддерживать и укреплять общинные системы социального страхования при отсутствии государственных систем.

С. Благоустройство неофициальных поселений

48. Что касается неофициального экономического сектора, неофициальные поселения представляют не столько проблему, сколько решение проблемы. Они показывают способность городской бедноты отвечать до определенной степени за удовлетворение собственных потребностей в жилье. Городская беднота могла бы еще более улучшить условия своей жизни, если бы у этих людей была гарантия на землевание. Это не обязательно подразумевает безусловное право собственности на недвижимость, однако благодаря этому власти могут предоставлять гарантии того, что поселениям разрешается существовать определенное количество лет, что придает смысл инвестициям в жилье. Местным органам самоуправления следует использовать предприимчивость городской бедноты и создавать им условия для того, чтобы они строили и улучшали свое жилье на основе программ по упорядочению поселений и оказанию услуг на местах.

49. Еще одним важным компонентом борьбы с городской нищетой является улучшение условий жизни городской бедноты в неофициальных поселениях путем модернизации инфраструктуры и услуг, таких, как водоснабжение, канализация, средства санитарии, дороги, электроснабжение и удаление твердых отходов. Обеспечение доступа к базовым услугам может оказать значительное влияние на состояние здоровья городской бедноты и, тем самым, на их продуктивность. Опыт со всего региона показывает, что общинные организации могут строить объекты инфраструктуры и оказывать услуги внутри собственных поселений.

50. Общинное развитие имеет свои ограничения, поскольку у общин нет ресурсов и технологии для создания более сложных объектов. Такие объекты не только слишком дорого и сложно построить, но они также представляют меньше интереса для бедноты, поскольку служат скорее общественным интересам, чем интересам отдельных пользователей. Таким образом, для общинного развития решающее значение имеют партнерские связи с правительством. За внешнее развитие по-прежнему отвечает правительство, однако для этого требуется, чтобы оно признавало и учитывало работу, проделанную городской беднотой.

51. На положении малоимущих особенно отрицательно сказывается деградация окружающей среды в городах, поскольку они зачастую проживают в наиболее загрязненных районах. Хотя, как правило, заявляется, что из-за низких доходов малоимущие не могут пользоваться надлежащими услугами по сбору и обработке отходов, многие малоимущие жители на самом деле готовы и могут платить за такие услуги, если они будут им предложены. Если бы внедрялись практические механизмы по возмещению издержек, многие правительства смогли бы вносить необходимые инвестиции. Например, сбор и обработка отходов создают все больше возможностей для бизнеса, причем такие предприятия имеют неофициальный характер и на них зачастую работают малоимущие граждане. Местные органы самоуправления могли бы учитывать заинтересованность городской бедноты в процессе регенерации отходов путем интеграции неофициального сбора отходов в официальные системы. Это способствовало бы как сокращению нищеты, так и улучшению состоянию окружающей среды.

D. Расширение прав и возможностей бедноты

52. Городские малоимущие должны организовывать сами себя, чтобы: а) улучшить условия своей жизни; б) обеспечить, чтобы их голос был услышан органами власти, и требовать улучшений, которые они не могут добиться без посторонней помощи; и с) участвовать в процессе принятия решений, влияющих на их жизнь. В некоторых городах в настоящее время общинные организации существуют как часть муниципальной административной структуры. Общинное развитие нацелено не только на объединение исключительно общинных организаций, но и на учреждение преданных своему делу лидеров с учетом риска захвата элитой выгод развития. Кроме того, группы по специальным интересам должны сами организовывать себя. Малоимущие женщины, особенно женщины, возглавляющие семьи, имеют другие потребности и приоритеты, чем малоимущие мужчины. Нередко они предпочитают принимать участие в работе организаций, состоящих из одних женщин, поскольку не могут допустить, чтобы мужчины доминировали над ними. Аналогичные условия относятся к группам инвалидов и других социальных меньшинств.

53. Участие в политических процессах, непосредственно влияющих на жизнь людей, должно быть открытым. Это должно предусматривать открытость процесса принятия решений и определения политических целей. В последнее время многие организации и правительства применяют правовой подход к развитию в качестве инструмента для обеспечения такого участия. Хотя организации гражданского общества могут требовать такого включения со стороны правительства, они также должны признавать уважение прав малоимущих и ущемленных групп. Участие подразумевает признание вклада городской бедноты (и неофициального сектора) в развитие и их права пользоваться выгодами развития, такими, как доступ к регулярным доходам и занятости, земле, жилью и основным видам обслуживания.

54. Нищету можно определять как несоблюдение прав человека, если при этом выполняются два условия: а) соответствующие права человека должны соответствовать возможностям, которые считаются основными в определенном обществе; и б) недостаточный контроль над экономическими ресурсами должен играть определенную роль в причинно-следственной связи, ведущей к несоблюдению прав человека.³⁵ С этой точки зрения городская нищета заключается в изоляции людей от участия в процессе принятия решений, влияющих на их жизнь и ограничивающих их возможности. Поддержка права людей на участие имеет решающее значение для улучшения их социальной и экономической жизни.

³⁵ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework* (HR/PUB/04/1), p. 10.

55. Участие требует доступа к информации, а правительствам следует занимать упреждающую позицию, чтобы обеспечивать для населения, включая городскую бедноту, доступ к информации. Отсутствие информации о правах, условиях жизни и обязанностях людей является одной из главных причин нищеты, поскольку в таких условиях людям сложно, а то и невозможно пытаться получить доступ и юридические права, даже если услуги имеются в наличии. Установленный комплекс процедур, доступный для всех, может служить для городской бедноты каналом для получения информации о политике, результатах правительственных исследований, предложений и планов. Это также создает возможности для правительства информировать широкую общественность относительно того, каким образом оно удовлетворяет или планирует удовлетворить особые потребности бедноты.

Е. Добросовестное управление городским хозяйством

56. Макроэкономическая политика имеет определенное влияние на городскую нищету, однако проблемы городской бедноты в основном имеют местный характер. Недостаток доходов, доступа к услугам и влияния относится к местным проблемам; местные усилия по сокращению нищеты могут в большей степени соответствовать особым потребностям и приоритетам бедноты. Таким образом, местные органы самоуправления являются главными действующими лицами в процессе сокращения городской нищеты. По всей Азии центральные правительства передают полномочия на более низкие уровни управления, однако во многих случаях ответственность за решение местных проблем передается без передачи соответственных полномочий и ресурсов для решения этих проблем. Без настоящей передачи полномочий местным органам самоуправления будет сложно обеспечивать эффективное управление городским хозяйством и сокращение городской нищеты.

57. Передача полномочий является необходимым, но не достаточным условием сокращения нищеты. Добросовестное управление городским хозяйством также необходимо, причем оно не может ограничиваться местными муниципальными органами, а должно включать все заинтересованные стороны в городах, включая общины городской бедноты. Малоимущие составляют неоднородную группу, и поэтому общинные организации должны придерживаться принципов добросовестного управления: они должны быть открытыми, совместными, подотчетными и транспарентными. У некоторых маргинализованных в политическом плане групп возникает чувство беспомощности, причем они убеждены, что у них нет права на участие в процессе принятия решений и что это участие никак не повлияет на итог данного процесса. Поэтому прежде чем оказывать содействие участию общин, необходимо реалистично оценить динамику общины, а также мотивы и ожидания людей и их лидеров.

58. Глубокое понимание местных тенденций и условий нищеты имеет решающее значение для разработки эффективной политики и программ, однако зачастую отсутствуют данные. Для подсчета числа малоимущих в развивающихся странах обычно используются показатели черты бедности в 1 долл. США и 2 долл. США в день. Эти показатели должны корректироваться в соответствии со стоимостью жизни на местах, однако по различным причинам это не всегда удается сделать. Согласно определению нищеты Амартьи Сена,³⁶ нищета по доходам – лишь один из аспектов лишения возможностей; другие аспекты, возможно, более сложно измерить, однако при этом они не менее значимы. И наконец, агрегированные данные как правило показывают более широкое распространение нищеты и

³⁶ См. сноску 1 выше.

отсутствие доступа к услугам в сельских районах, а некоторые дезагрегированные даты свидетельствуют о том, что условия жизни городской бедноты на самом деле столь же плохи или даже еще хуже. Необходимо усовершенствовать определения и измерения нищеты и представлять дезагрегированные данные, которые могли бы способствовать оценке неравенства на субнациональных уровнях.

III. ВЫВОДЫ

59. В настоящем документе показывается, что разработчики политики в регионе все больше вынуждены противостоять проблеме нищеты в городах и что городская нищета представляет уникальные задачи, которые значительно отличаются от тех задач, которые создает нищета в сельских условиях. Для решения этих проблем необходимо понять характер и масштабы городской нищеты. Таким образом, первая задача, которую необходимо решить, заключается в нехватке данных об условиях проживания малоимущих в городах. Это имеет особую актуальность, поскольку несколько недавно проведенных исследований свидетельствуют об увеличении неравенства в городах, особенно в том, что касается таких основных потребностей, как продовольствие, вода и средства санитарии, причем такое неравенство может вызвать серьезную напряженность в обществе.

60. Кроме того, с учетом трех аспектов нищеты, упомянутых выше, секретариат считает, что в предстоящие годы необходимо будет уделять особое внимание решению следующих конкретных вопросов:

a) *аспект: нехватка доходов.* Вопросы: производительность и условия труда в неофициальном экономическом секторе городов;

b) *аспект: отсутствие доступа.* Вопросы: продовольственная безопасность, вода и санитария и неофициальные поселения;

c) *аспект: нехватка влияния.* Вопросы: участие, актуализация основанного на правах человека подхода и добросовестное управление городским хозяйством.

61. В этом контексте секретариат предлагает следующие меры:

a) провести исследование по характеру, масштабам и динамике городской нищеты и инструментам, необходимым для измерения ее показателей;

b) провести мероприятия на основе технического сотрудничества для выявления, анализа и проверки новаторских методов, которые оказались эффективными в борьбе с нищетой в городах;

c) оказывать помощь государствам-членам в разработке и осуществлении программ и политики, направленных на решение сложных проблем городской нищеты.

62. Комитету предлагается рассмотреть приоритеты секретариата в отношении городской нищеты. Эти приоритеты будут направлять секретариат в его нормативной, аналитической и пропагандистской работе, а также в его мероприятиях на основе технического сотрудничества со странами региона (подготовка кадров, консультационные услуги и экспериментальные проверки). Комитет, возможно, также рассмотрит возможность обратиться к секретариату с просьбой превратить принципы и подходы, отраженные в настоящем документе, в региональную стратегию по борьбе с городской нищетой в

Азиатско-Тихоокеанском регионе и представить ее Комиссии на утверждение в форме проекта резолюции.