



**Межправительственная экспертная рабочая группа
открытого состава по вопросам надлежащего
жилья для всех**

Первая сессия

Найроби, 9–11 декабря 2024 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

**Ход осуществления программы работы ООН-Хабитат,
связанной с обеспечением надлежащего жилья, включая
решение проблем бездомности и благоустройства трущоб**

Ход осуществления программы работы ООН-Хабитат, связанной с обеспечением надлежащего жилья, включая решение проблем бездомности и благоустройства трущоб

Доклад Директора-исполнителя

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией 2/7 Ассамблеи Хабитат Организации Объединенных Наций о надлежащем жилье для всех, принятой на второй сессии Ассамблеи в июне 2023 года. В пункте 1 d) этой резолюции Ассамблея просила Межправительственную экспертную рабочую группу открытого состава рассмотреть прогресс, достигнутый в осуществлении программы работы Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), связанной с обеспечением надлежащего жилья.
2. В докладе содержится: а) свод программы работы ООН-Хабитат; б) обзор проектов в зависимости от типа мероприятий; и с) соображения относительно будущих программ, в частности программ, ориентированных на наименее обеспеченные 40 процентов городского населения.
3. Доклад основан на информации о 138 жилищных проектах, осуществляемых в текущий период стратегического планирования (2019–2023 годы) и на оценке воздействия подхода ООН-Хабитат к обеспечению жильем в период 2008–2019 годов.
4. Проекты ООН-Хабитат в основном осуществлялись в рамках мероприятий, связанных с обеспечением жильем в чрезвычайных ситуациях (во время посткризисного восстановления и реконструкции). Среди других важных направлений – стимулирование проектов в области жилищного строительства и финансирования, а также содействие в улучшении жилищных условий на основе самопомощи (благоустройство трущоб и профилактические мероприятия). Нормативный подход ООН-Хабитат направлен на реализацию жилищной политики и рамочных стратегий, которые были приняты во многих странах в результате предоставленных рекомендаций по вопросам политики.

II. Мандаты и справочная информация

5. ООН-Хабитат оказывает поддержку государствам-членам в вопросах устойчивого развития городов и населенных пунктов посредством своей нормативной и оперативной деятельности на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях. ООН-Хабитат также направляет и координирует деятельность по мониторингу глобального прогресса в осуществлении Новой программы развития городов и достижении цели 11 в области устойчивого развития и по представлению соответствующих данных. Этот мандат вытекает из приоритетов, установленных Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях и решениях, включая резолюции 3327 (XXIX), 32/162 и 56/206. Деятельность Программы направлена на оказание поддержки государственным органам всех уровней и другим заинтересованным сторонам в укреплении их потенциала в области разработки и осуществления политики, планов и конкретных мероприятий в сфере устойчивого развития городов. Такая поддержка оказывается в том числе путем осуществления проектов по линии регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития.
6. Жилье занимает центральное место в работе ООН-Хабитат, при этом особое внимание уделяется праву на достаточное жилье для всех. На международных конференциях, в частности на Конференциях Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III), была достигнута договоренность о необходимости разработки мер политики и нормативных актов, способствующих созданию эффективных жилищных систем, включая реформы, призванные облегчить процесс освоения и передачи земли, расширить финансирование жилищного строительства и обеспечить как стратегии для предложения, например, поддерживающие строительство новых домов, так и стимулы для спроса, такие как субсидии. Несмотря на все инициативы, по-прежнему трудно охватить самые малоимущие слои населения, поскольку подобные инициативы требуют стабильности средств к существованию и эффективной адресности.
7. Конференции Хабитат, которые проводились каждые 20 лет начиная с 1976 года, определили программу работы ООН-Хабитат. Хабитат-I, состоявшаяся в Ванкувере (Канада) в 1976 году, была посвящена проблемам стремительной урбанизации, в первую очередь повсеместному росту неформальных поселений с низким уровнем дохода на глобальном Юге. Хабитат-II, состоявшаяся в Стамбуле в 1996 году, была посвящена необходимости обеспечения надлежащего жилья для всех и программе действий по поддержке устойчивых сообществ. Наконец, самая недавняя, Хабитат-III, состоявшаяся в 2016 году в Кито, имела целью продвижение «новой программы развития городов», в соответствии с которой жилье занимает центральное место в устойчивом городском развитии.
8. Стратегический план ООН-Хабитат на период 2020–2025 годов включает цель по расширению безопасного доступа к надлежащему и доступному жилью. Согласно оценкам, имеющимся в стратегическом плане ООН-Хабитат, в 2019 году в городах-партнерах проживало 22,5 миллиона человек, имеющих доступ к надлежащему жилью, при этом ожидался целевой постепенный рост этого показателя до 30 миллионов человек к 2023 году. В то же время, доля городского населения, проживающего в трущобах и неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях, оценивалось в 23,3 процента, а к 2023 году планировалось сократить ее до 22,5 процента.
9. Для выполнения этого мандата в рамках проектного подхода к обеспечению жильем в программе предусмотрен целый ряд мероприятий, в том числе в сфере жилищной политики; стимулирования проектов (связанных со строительной отраслью или финансированием жилищного строительства); проектов в области общественных работ и государственно-частного партнерства по производству или продаже жилья по рыночной или доступной цене; содействия самопомощи (например, строительство и обслуживание, кооперативы, техническая помощь и субсидии на строительство в натуральной или денежной форме); восстановления жилья и благоустройства трущоб; государственного или социального жилья; а также предоставления и восстановления жилья в чрезвычайных ситуациях, в том числе для лиц, являющихся бездомными, вынужденными переселенцами и беженцами. Эти проекты создают потенциал для местных учреждений благодаря комплексному подходу к совершенствованию и локализации государственных систем в целях повышения эффективности жилищного сектора, в том числе с помощью политики, планирования и регулирования; создания потенциала; улучшения методов строительства; и совершенствования систем, объектов и услуг, обеспечивающих жизнестойкость, с учетом потребностей всех подсекторов в общинах, где они размещены, включая женщин, детей, пожилых людей, людей с ограниченными возможностями здоровья, вынужденных переселенцев, возвращающихся мигрантов и все представленные этнические группы.

10. Оценка воздействия подхода ООН-Хабитат к обеспечению надлежащего и доступного жилья и сокращению масштабов нищеты на период 2008–2019 годов показала, что вклад Программы в жилищный сектор благодаря ее подходу к решению жилищной проблемы на глобальном, региональном и страновом уровнях получил широкое признание среди заинтересованных сторон в жилищной сфере. Программа считается лидером в создании и распространении знаний по вопросам жилья, который последовательно защищает права на достаточное жилище и содействует преобразованию жизни обитателей трущоб. В ходе оценки были выявлены значительные межрегиональные и внутрирегиональные различия, а также межстрановые варианты в отношении реализации подхода к жилью и способов формирования жилищных стратегий. Оценка также выявила ряд проблем, которые повлияли на работу Программы, связанную с жильем. Решающее значение имеют ограниченные возможности Программы обеспечивать выполнение правительствами обязательств, взятых на глобальных мероприятиях и в подписанных декларациях и соглашениях, ограниченная поддержка национальных жилищных программ из-за недостаточного потенциала, а также ограниченные возможности в сфере поддержки и осуществления крупномасштабных жилищных программ. Считается также, что ООН-Хабитат уже не так активно выполняет свою прежнюю роль энергичного защитника права на жилище. Некоторые заинтересованные стороны полагают, что прежние связи Программы с гражданским обществом ослабли.

11. В период оценки (2008–2019 годы) ООН-Хабитат удалось добиться следующих результатов, касающихся подходов к обеспечению жильем:

- a) *управление знаниями*: более 100 тематических докладов на глобальном, региональном и страновом уровнях, 52 публикации о правах на жилище и 30 национальных аналитических обзоров состояния сферы жилья;
- b) *информационно-пропагандистская деятельность*: всемирные форумы по вопросам городов собрали тысячи участников, 167 стран приняли Новую программу развития городов, и Программой участия в благоустройстве трущоб воспользовались почти 10,5 миллиона человек, проживающих в 39 странах Африки, Карибского бассейна и Тихого океана и 190 городах;
- c) *рекомендации в отношении политики*: были предоставлены рекомендации о национальной жилищной политике в 34 странах, о вопросах политики и (или) стратегиях благоустройства и предотвращения образования трущоб в 21 стране, а также о 32 стратегиях благоустройства и предотвращения образования трущоб в масштабах городов;
- d) *техническая помощь и создание потенциала*: Лига арабских государств разрабатывает Арабскую стратегию в области жилья и устойчивого городского развития до 2030 года, а 200 министерств, органов местного самоуправления, неправительственных организаций, низовых организаций и представителей частного сектора изучили подход Программы участия в благоустройстве трущоб;
- e) *осуществление*: по данным VII Оценки воздействия подхода ООН-Хабитат на обеспечение надлежащим и доступным жильем и сокращение масштабов нищеты в период 2008–2019 годов, в странах Азии и Тихого океана в рамках «Народного процесса» был построен в общей сложности миллион жилищных единиц, более 800 000 обитателей трущоб получили гарантии землевладения, а более 500 000 – улучшили свои жилищные условия благодаря Программе участия в благоустройстве трущоб.

III. Распределение мероприятий в рамках жилищных проектов в текущем цикле стратегического планирования

12. Из 138 жилищных проектов, включенных в текущий цикл стратегического планирования, наибольшее число приходится на арабские государства и страны Латинской Америки. Наиболее успешные мероприятия Регионального бюро для арабских государств проводились в связи с чрезвычайными ситуациями и для беженцев – в условиях перемещений, вызванных конфликтами и климатическими явлениями; при этом велась относительно широкомасштабная работа с временным жильем, где наблюдается иная динамика, при которой прямое влияние на основную систему жилищного строительства остается ограниченным. С другой стороны, многие мероприятия Регионального бюро для Латинской Америки и Карибского бассейна, как правило, имеют относительно небольшие масштабы и поддерживают жилищную политику, направленную на решение вопросов технического обслуживания, внутреннего роста и справедливости; часто они охватывают всего несколько тысяч домохозяйств, в той или иной степени модернизируя инфраструктуру.

13. Что касается финансирования, то арабские государства и Африка возглавляют список 10 стран с наибольшим объемом финансирования в сфере жилья. Ираку и Мозамбику выделено 126 298 144 и 48 004 920 долл. США, соответственно, а продолжают список Египет, Ливан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Гана, Сирийская Арабская Республика, Филиппины, Шри-Ланка и Кения. В регионе, охватываемом Региональным бюро для Африки, основная часть финансирования, как представляется, направлена на укрепление жилищной политики, которая позволит решить некоторые проблемы, связанные с быстрой урбанизацией, в частности, касающиеся создания потенциала, доступности данных и общей системы управления. В регионе, охватываемом Региональным бюро для арабских государств, финансирование сосредоточено на взаимосвязи гуманитарной помощи и развития, на решении проблем обеспечения жильем в чрезвычайных ситуациях или его восстановлении.

IV. Распределение типов мероприятий, касающихся жилья, в текущем цикле стратегического планирования

14. Больше всего мероприятий в 138 имеющихся проектах посвящены обеспечению жильем в чрезвычайных ситуациях (42), жилищной политике (37) и улучшению жилищных условий на основе самопомощи (24).

15. В глобальном масштабе арабский регион лидирует в области обеспечения жильем в чрезвычайных ситуациях, а Латинская Америка – в области жилищной политики. Портфель жилищных проектов в Африке в основном охватывает стимулирование (всего семь проектов), в то время как портфели проектов в арабских государствах и государствах Азии и Тихого океана в основном касаются обеспечения жильем в чрезвычайных ситуациях, а в Европе и Латинской Америке – разработки жилищной политики. Глобальные и мультирегиональные проекты во многом определяются жилищной политикой и мерами по содействию самопомощи.

16. Если говорить о распределении средств по типам мероприятий, то первое место в списке занимает обеспечение жильем в чрезвычайных ситуациях, на которое выделено 129 907 778 долл. США. На проекты в сфере стимулирования выделено 96 944 788 долл. США, государственно-частного партнерства – 33 346 066 долл. США, жилищной политики – 32 733 266 долл. США и содействия самопомощи – 29 547 936 долл. США.

17. Поскольку глобальный подход ООН-Хабитат к обеспечению жильем в основном сосредоточен на предоставлении жилья в чрезвычайных ситуациях, стимулировании жилищных проектов и содействии в улучшении жилищных условий на основе самопомощи, важно не только проанализировать его результаты и достижения в плане упрощения доступа к надлежащему жилью, но и лучше понять последствия положения дел, при котором большая часть проектов и финансирования направлена на меры по обеспечению жильем в чрезвычайных ситуациях, главным образом в арабских государствах и в условиях перемещений, вызванных конфликтами и климатическими явлениями, в то время как на меры по обеспечению государственным или социальным жильем выделяется ничтожно малая сумма. В свете различных стратегий, применяемых в каждом регионе, крайне важно проанализировать географический дисбаланс жилищных проектов и определить, какой подход является более эффективным для обеспечения надлежащего жилья для всех в зависимости от существенно отличающихся обстоятельств и динамики рынка жилья, и особенно для наиболее уязвимых домохозяйств.

V. Выводы

18. Программа работы показывает, что основное внимание уделяется обеспечению жильем в чрезвычайных ситуациях и стимуляции проектов, при этом необходимо провести диверсификацию портфеля для охвата разных типов мероприятий и уделять больше внимания городским жителям с низким уровнем дохода, которые, как правило, получают наибольшую выгоду от программ содействия самопомощи и государственного жилья.

19. Хотя задача цели устойчивого развития по обеспечению строительства безопасного и доступного жилья (задача 1 цели 11) отражена в нескольких проектных документах ООН-Хабитат, многие проекты не оказывают прямого влияния на жилищное строительство как таковое.

20. Географическое распределение проектов не является сбалансированным: в арабском регионе сосредоточены проекты по обеспечению жильем в чрезвычайных ситуациях, а в странах Африки к югу от Сахары и в некоторых частях региона Азии и Тихого океана явно

необходимо уделять больше внимания вопросам средне- и долгосрочного развития, обусловленным быстрой урбанизацией.

21. У ООН-Хабитат определено есть возможность расширить ее роль, связанную с обеспечением жильем, в рамках взаимосвязи между гуманитарной помощью, развитием и миром.
 22. Очевидна необходимость расширения деятельности ООН-Хабитат в сфере жилья в условиях изменения климата, как в части предупреждения, так и в части адаптации.
 23. ООН-Хабитат может развивать партнерские отношения и сотрудничество с международными финансовыми учреждениями, а также с другими партнерами по развитию, международными неправительственными организациями и благотворительными организациями, чтобы максимально увеличить общий вклад и географический охват, в том числе за счет сближения основных стандартов в области надлежащего жилья для всех и согласования совместной стратегии для решения проблем 40 процентов населения, относящегося к категории с самым низким уровнем дохода.
 24. Хотя ООН-Хабитат обладает обширным и признанным опытом в большинстве аспектов жилищных стратегий, политики и программ, ее относительно ограниченные ресурсы подразумевают, что, хотя многие из мероприятий формально успешны, как правило, они имеют относительно небольшой масштаб, часто охватывая всего несколько тысяч домохозяйств. Большинство успешных мероприятий было проведено в условиях чрезвычайных ситуаций и в отношении беженцев, где наблюдается иная динамика и прямое влияние на основную систему жилищного строительства оказывается ограниченным.
-