



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

Вторая сессия

Найроби, 22–23 октября 2025 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

Рассмотрение итоговых документов подготовительных  
межсессионных совещаний, включая проекты  
рекомендаций

## Предлагаемые рекомендации по гарантиям владения жильем\*\*

### Записка секретариата

1. На основе обсуждений, состоявшихся на первой сессии Межправительственной экспертной рабочей группы открытого состава по вопросам надлежащего жилья для всех, обеспечение гарантий владения было определено в качестве одной из приоритетных тем и включено сопредседателями Рабочей группы в «дорожную карту» их председательства, разработанную после их назначения в декабре 2024 года. В соответствии с этим решением 11 июня 2025 года было созвано совещание экспертной группы с участием 45 технических экспертов для определения основных проблем и тенденций в области гарантий владения и разработки проекта рекомендаций. Впоследствии, 25 июня 2025 года, были организованы два межсессионных совещания, в которых приняли участие 126 человек, которые провели обзор справочной документации, внесли существенный вклад и способствовали доработке и проверке проекта рекомендаций. Этот процесс обеспечил широкое представительство, охватывающее как технические знания, так и институциональные аспекты.

## I. Справочная информация

### A. Гарантии владения как краеугольный камень глобальной повестки дня по вопросам жилья

2. Гарантии владения являются важнейшим компонентом обеспечения надлежащим жильем, что подтверждается статьей 25 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), статьей 11.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) и соответствующим замечанием общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище. Новая программа развития городов (НПРГ) 2016 года призывает государства-члены предотвращать принудительные выселения, обеспечивать гарантии владения – особенно для жителей неформальных поселений – и интегрировать все формы владения (официальные, неформальные, традиционные и общинные) в планирование землепользования, поддерживая

\* HSP/OEWG-H.2025/1.

\*\* Настоящая записка официально не редактировалась.

при этом экологическую и социальную функцию земель в качестве руководящего принципа. Этот принцип признает, что земля является не только экономическим активом, но и выполняет экологические функции, такие как поддержка биоразнообразия, жизнестойкость и устойчивое использование ресурсов, а также социальные функции, способствующие всеобщему доступу, социальной сплоченности и коллективному благополучию общин.

3. Признанные и обеспеченные права на жилье и землю, независимо от того, подкрепляются ли они зарегистрированным правом собственности, юридически признанными традиционными правами, коллективными договоренностями, договорами аренды или другими формами владения, дают домохозяйствам возможность постепенно улучшать жилищные условия, получать доступ к финансовым ресурсам, требовать предоставления основных услуг и инвестировать в свои районы. Напротив, отсутствие гарантий владения способствует сохранению порочного круга нищеты, нестабильности и подверженности спекулятивным земельным рынкам. Отсутствие надежных земельных прав еще больше подвергает жителей постоянной угрозе принудительного выселения, лишения доступа к основным услугам и социальной маргинализации – препятствиям, которые подрывают усилия по инвестированию в надлежащее жилье, доступу к финансированию жилья и созданию жизнеспособных общин. Женщины, меньшинства, перемещенные лица, малообеспеченные лица и другие уязвимые категории, такие как молодежь, находятся в особенно неблагоприятном положении.

4. Гарантии владения не только являются одним из основополагающих элементов права на надлежащее жилье, непосредственно влияющих на условия жизни, но они также тесно связаны с общим ощущением безопасности и защищенности у людей. Отсутствие гарантий владения подрывает здоровье и благополучие населения, поскольку постоянная угроза выселения или потери жилья приводит к хроническому стрессу, тревожности, плохим санитарным условиям и перенаселенности, тесно связанным с физическими заболеваниями и проблемами психического здоровья. Во всем мире эти риски возрастают, особенно для маргинализированных групп населения, поскольку отсутствие гарантий владения подрывает стабильность, достоинство и защиту, которые должно обеспечивать надежное жилье.

## **В. Глобальный взгляд на проблему отсутствия гарантий владения**

5. Глобальный жилищный кризис достиг беспрецедентных масштабов: около 2,8 миллиарда человек в настоящее время не имеют безопасного, надежного и надлежащего жилья. Это особенно очевидно в быстро растущих городах развивающихся стран, где неформальные поселения разрастаются без официального признания, планирования и надлежащих услуг. Стремительная урбанизация, вызовы, связанные с изменением климата, и слабые правовые и институциональные основы усугубляют эти проблемы.

6. Механизмы владения очень разнообразны и зависят от местных условий. Примерно менее половины взрослого населения во всем мире считают себя владельцами своей земли или дома<sup>1</sup>. Значительная часть – около трети – проживает в домовладениях, принадлежащих родственникам, а почти каждый шестой является арендатором жилья. Еще от 8 до 10 процентов полагаются на другие формы владения, включая традиционные, коллективные или неформальные механизмы. Официальное признание прав на землю и имущество посредством юридических документов остается ограниченным и крайне неравным. Хотя в Докладе о целях в области устойчивого развития (2025 год)<sup>2</sup> говорится, что примерно две трети населения (66 процентов) считают, что обладают гарантиями владения землей и жильем, только 43 процента взрослых имеют официальные документы на владение. Такое различие свидетельствует о важности учета в жилищной и земельной политике целого ряда форм владения, выходящих за рамки формальной собственности.

7. Это неравенство еще более заметно в странах с низким и средним уровнем дохода, в которых лишь 28 процентов населения имеют документально подтвержденные права на землю. В наименее развитых странах (НРС) этот показатель снижается еще больше – до 19 процентов, что резко контрастирует с показателем в 82 процента в странах с высоким уровнем дохода<sup>3</sup>. В странах Африки к югу от Сахары этот показатель тревожно низок и составляет всего

<sup>1</sup> Prindex (2024). Global Security of Property Rights: The 2nd PRINDEX Assessment of Perceived Tenure Security for Land and Housing Property from 108 Countries. Global Land Alliance & Overseas Development Institute.

<sup>2</sup> Организация Объединенных Наций (2025 год). Доклад о целях в области устойчивого развития (2025 год).

<sup>3</sup> UN-Habitat, Global Land Tool Network (GLTN) (2025). GLTN Briefing Paper 2025-1: Monitoring Tenure Security: Insights from SDG 1.4.2, Global Trends, Gender Disparities, and Policy Implications.

15 процентов, при этом в непропорционально большой степени страдают люди, живущие в нищете, и сельские общины; около 70 процентов земли и жилья находятся в традиционном владении, но остаются незадокументированными<sup>4</sup>.

8. Значительные различия существуют между социально-экономическими группами и по признаку пола. Хотя женщины составляют около половины тех, кто утверждает, что чувствуют себя уверенно в своем землевладении и защищены от выселения, только 24 процента женщин имеют законные документы на землю, что составляет лишь 3 из 10 всех официально зарегистрированных землевладельцев.

9. Системная дискриминация и социальная изоляция усугубляют эту уязвимость. Женщины, коренные народы, этнические меньшинства, мигранты и другие маргинализированные группы часто сталкиваются с правовыми или обусловленными обычаями барьерами в вопросах владения и наследования жилья, земли и собственности. Даже там, где существует прогрессивная законодательная база, укоренившиеся предубеждения и слабое правоприменение подрывают осуществление жилищных и имущественных прав. В некоторых случаях доступ женщин к собственности все еще осуществляется при посредничестве родственников-мужчин, несмотря на конституционные гарантии равенства.

10. Земельные реформы, расширение и реконструкция городов являются одними из наиболее значимых факторов, определяющих модели гарантий владения. Городское развитие и джентрификация могут привести к массовому перемещению жителей с низким уровнем дохода, если не будут обеспечены надлежащие гарантии. По мере реконструкции или коммерциализации районов жилье становится недоступным по цене, и долгосрочные жители вынуждены покидать его. Эти процессы часто происходят при минимальных гарантиях, таких как защита арендаторов или меры по стабилизации арендной платы, в результате чего реконструкция непропорционально затрагивает арендаторов с низким уровнем дохода и неформальных жильцов.

11. Еще одной проблемой, вызывающей растущую обеспокоенность, являются крупномасштабные приобретения земель, также называемые «захватом земель». Эти приобретения, осуществляемые государственными или частными субъектами в поисках инвестиционных возможностей, происходят без свободного, предварительного и осознанного согласия (СПОС) затрагиваемых общин. Результатом этого является потеря жилья, перемещение населения и утрата средств к существованию.

12. Отсутствие гарантий владения усугубляется последствиями изменения климата, такими как опустынивание, повышение уровня моря, засуха, нехватка воды или наводнения, которые приводят к массовому перемещению населения и вынужденной миграции. Хотя данные о мобильности населения, связанной с деградацией окружающей среды, изменением климата и бедствиями, остаются фрагментарными, сходящиеся национальные тенденции и глобальные прогнозы указывают на тревожные сценарии перемещения населения, вызванного климатическими факторами<sup>5</sup>. По оценкам, к 2050 году изменение климата может привести к внутреннему перемещению до 216 миллионов человек<sup>6</sup>. По состоянию на конец 2024 года около 9,8 миллиона человек проживали в условиях внутреннего перемещения, поскольку были вынуждены покинуть места проживания из-за бедствий, и в течение того же года из-за бедствий произошло ошеломляющее число перемещений – 45,8 миллиона человек; оба показателя являются рекордными с начала мониторинга в 2008 году<sup>7</sup>.

13. Конфликты и насилие подрывают гарантии владения, нанося крупномасштабный ущерб или разрушая жилье, нарушая верховенство закона и системы управления земельными ресурсами, а также приводя к потере документов на землю и имущество. За 14 лет гражданской войны в Сирии, по оценкам, 328 000 домов были полностью разрушены, а многие другие получили настолько серьезные повреждения, что стали непригодными для проживания<sup>8</sup>; с начала войны на Украине в феврале 2022 года было повреждено или разрушено более 2 миллионов домов, или 10 процентов всего жилищного фонда страны<sup>9</sup>; вместе с тем в Газе с

<sup>4</sup> Chimhowu, A. (2019). The 'New' African Customary Land Tenure. Characteristic, Features and Policy Implications of a New Paradigm. *Land Use Policy*, 81, 897-903.

<sup>5</sup> UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). *Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement*.

<sup>6</sup> World Bank (2021). *Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration*.

<sup>7</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (2025). *Global Report on Internal Displacement (GRID)*.

<sup>8</sup> UN-Habitat (2023). *Syria Country Profile*.

<sup>9</sup> UNHCR (2025). "After three years of war, Ukrainians need peace and aid.", 18 February 2025.

октября 2023 года было разрушено около 292 000 единиц жилья, или 61,8 процента всего жилого фонда, что привело к перемещению 1,9 миллиона человек<sup>10</sup>. Из 83,4 миллиона ВПЛ на конец 2024 года во всем мире 73,5 миллиона были перемещены в результате конфликтов и насилия, а в 2024 году во всем мире было зарегистрировано 20,1 миллиона новых внутренних перемещений<sup>11</sup>. Уничтожение земельных документов или манипуляции с ними во время конфликта усложняют реституцию и усиливают социальную изоляцию, особенно в условиях, когда документация и так была ненадежной или неполной. Эти нарушения затрудняют отдельным лицам и общинам возможность вернуть свои дома, земли и собственность, выдвигать правовые требования или участвовать в процессах восстановления, тем самым продлевая циклы отсутствия гарантий владения и маргинализации<sup>12</sup>.

14. Даже в стабильных условиях недостатки в распоряжении земельными ресурсами и неэффективное управление земельными ресурсами и имуществом подрывают гарантии владения и влияют на общее обеспечение надлежащим жильем. Фрагментарные правовые системы, коррупция, отсутствие или неточность записей, громоздкие и дорогостоящие процессы регистрации собственности и совершения сделок, неработающие механизмы правосудия и разрешения споров и слабые институты влияют на признание и защиту прав владения, затрудняя людям возможность доказывать и отстаивать свои требования. Без прозрачных, недорогостоящих систем регистрации земельных участков и доступных механизмов разрешения споров многие по-прежнему подвержены риску лишения собственности.

15. Во всем мире растет число выселений, обусловленных рыночной конъюнктурой. Когда жилье становится товаром, а не правом человека, спекулятивные инвестиции приводят к взвинчиванию цен и вытесняют группы населения с низким уровнем дохода с официальных рынков. Приватизация, обусловленная неолиберальной политикой, сокращает предложение государственных земель и ставит во главу угла прибыль, а не справедливость. Такая динамика усугубляет выселения, вызванные рыночной конъюнктурой, особенно в районах высокой ценности, и усиливает неравенство. В этой динамике также игнорируются экологические и социальные функции земли, что подрывает устойчивость и справедливость в городах.

16. Наконец, эти проблемы усугубляются отсутствием участия общественности и доступа к правосудию. Когда общины исключены из процесса принятия решений и лишены правовой поддержки, они бессильны оспорить выселения, незаконный захват и распределение земель или ограничительные меры политики.

17. В совокупности эти угрозы свидетельствуют о том, что надлежащее жилье невозможно обеспечить без гарантий владения. Отсутствие гарантий владения — это не просто техническая или правовая проблема, это глубоко укоренившийся вопрос неравенства и власти. Для его решения необходим комплексный, основанный на правах человека подход, сочетающий правовую реформу, инклюзивное управление, институциональную подотчетность и адресную защиту наиболее уязвимых слоев населения.

## 1. Принудительные выселения: постоянная угроза жилищным правам во всем мире

18. Несмотря на то, что международные правозащитные структуры осуждают произвольное перемещение населения, принудительные выселения продолжают в широких масштабах, зачастую без соблюдения надлежащей правовой процедуры, консультаций или компенсации. Принудительные выселения остаются одним из самых заметных и серьезных нарушений гарантий владения. Независимо от того, осуществляются ли они во имя развития инфраструктуры, благоустройства городов, реконструкции районов или инвестиций, они часто приводят к отказу в предоставлении надлежащего жилья, что нередко сопровождается соответствующими долгосрочными психологическими, социальными и экономическими последствиями.

19. Выселения — принудительные, незаконные или с недостаточной компенсацией — представляют собой одно из наиболее заметных и разрушительных проявлений отсутствия гарантий владения во всем мире. Несмотря на растущее международное признание права на надлежащее жилье, миллионы людей ежегодно подвергаются выселению без надлежащей правовой процедуры, компенсации или предоставления альтернативного жилья. Эти выселения

<sup>10</sup> UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2025). *OCHA Humanitarian Situation Update #271 Gaza Strip*, 11 March 2025.

<sup>11</sup> Internal Displacement Monitoring Centre (2025). *Global Report on Internal Displacement (GRID)*.

<sup>12</sup> UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). *Durable Housing, Land and Property Solutions for Customary Displacement Contexts*.

в непропорционально большой степени затрагивают тех, кто и так находится в нестабильных жилищных условиях, включая неформальных поселенцев, арендаторов с низким уровнем дохода, женщин и перемещенные общины. Как в странах с высоким уровнем дохода, так и в развивающихся странах растет число выселений арендаторов жилья, что вызвано неприемлемо высокой арендной платой, слабой защитой арендаторов и неформальными соглашениями об аренде.

20. Надежных и сопоставимых данных о принудительных выселениях по-прежнему недостаточно. В большинстве стран не проводится систематическое отслеживание случаев выселения, особенно в неформальных поселениях или в рамках традиционных систем владения, в которых выселение часто происходит вне каких-либо правовых рамок. Хотя выселение может быть законным, оно требует соблюдения надлежащей правовой процедуры: надлежащего уведомления, доступа к средствам правовой защиты и, при необходимости, предоставления альтернативного жилья.

21. В странах-членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) ежегодно возбуждается более 2,4 миллиона дел о выселении, что непропорционально сильно затрагивает домохозяйства с низким уровнем дохода и семьи меньшинств<sup>13</sup>. На неформальных рынках аренды жилья, которые широко распространены в городах Африки, Азии и Латинской Америки, арендаторов часто выселяют без уведомления, документов или доступа к средствам правовой защиты, что делает их крайне уязвимыми для многократного перемещения. Такие выселения часто отражают глубокую асимметрию власти, отсутствие регулирования арендной платы и доступных механизмов разрешения споров.

22. Ликвидация трущоб остается одной из самых распространенных форм принудительного выселения. Неформальные поселения часто подлежат сносу ради развития или общественного порядка. Жителей, не имеющих официальных прав собственности, часто выселяют, практически без какого-либо доступа к средствам правовой защиты, несмотря на то что они проживают в этих районах десятилетиями.

23. Принудительные выселения также могут совпадать с такими масштабными явлениями, как реконструкция городов или инфраструктурные проекты грандиозного масштаба. Эти перемещения затрагивают все регионы, ставя под угрозу жилищные права в различных условиях развития. Инфраструктурные проекты грандиозного масштаба также приводят к массовому перемещению населения. Во всем мире, по оценкам, более 15 миллионов человек оказываются ежегодно в положении перемещенных лиц в результате реализации проектов, связанных с развитием<sup>14</sup>, таких как строительство плотин, создание городской инфраструктуры, добыча полезных ископаемых или проведение событий грандиозного масштаба.

24. Кроме того, выселения часто рассматриваются как отдельные правовые вопросы, а не как структурные сбои в жилищных системах. Лишь немногие юрисдикции располагают превентивными инструментами, такими как службы посредничества, системы раннего предупреждения или системы социальной защиты, которые могут разрешать споры до того, как они перерастут в принудительное выселение. Без надежных правовых гарантий и сопутствующих механизмов осуществления предотвращение принудительных выселений становится практически невозможным, что подвергает уязвимые группы населения, особенно жителей неформальных поселений, риску перемещения и принудительных выселений.

## **2. Связанные с владением структурные барьеры, препятствующие обеспечению надлежащего жилья**

25. Значительные успехи были достигнуты в признании и защите разнообразных прав на владение в поддержку обеспечения надлежащего жилья для всех. Однако сохраняется ряд взаимосвязанных проблем, препятствующих масштабируемому осуществлению.

26. **Правовые и институциональные барьеры.** Во многих юрисдикциях по-прежнему отсутствует единая правовая база, которая охватывала бы и защищала весь спектр прав владения<sup>15</sup> – от абсолютного права собственности и пользования на правах аренды до

<sup>13</sup> OECD. (2024). *Indicator HC3.3. Evictions. OECD Affordable Housing Database*. OECD Directorate of Employment, Labour and Social Affairs – Social Policy Division.

<sup>14</sup> Cernea, M.M. (2016). Development-induced and conflict-induced IDPs: Bridging the research divide. *Forced Migration Review* (26), 25–27.

<sup>15</sup> Payne, G. and Durand-Lasserve, A. (2013). “Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices and Challenges”. Исследовательский документ, подготовленный для Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на

требований на право традиционного и неформального владения. Фрагментарные мандаты земельных ведомств, министерств жилищного строительства и органов городского планирования приводят к дублированию полномочий, процедурным задержкам и пробелам в правоприменении. Неформальные рынки аренды не получают должного внимания, поскольку без официальных договоренностей, гарантий по защите от выселения или правил контроля за арендной платой арендаторы с низким уровнем дохода остаются без защиты и живут в условиях отсутствия гарантий владения. Процессы выселения часто регулируются дублирующими друг друга или нечеткими правовыми рамками. Во многих странах министерства жилищного строительства не осуществляют надзор за исполнением постановлений о выселении, и вместо них этим могут заниматься суды, местные органы власти или полиция без какой-либо координации. Такая фрагментарность ослабляет подотчетность и препятствует принятию целостных решений.

**27. Отсутствие признания законных прав владения.** На городских окраинах, в сельских поселениях и на территориях коренных народов миллионы людей зависят от давней, одобренной общинами практики землевладения, основанной на проживании, обычаях в сфере наследования или коллективном управлении, которая не подлежит регистрации в законодательном порядке. Поскольку эти социально обоснованные виды владения остаются невидимыми для официальных законов и процессов планирования, пострадавшие домохозяйства лишаются основных услуг, исключаются из программ финансирования жилья и остаются без средств правовой защиты от выселения, что усугубляет неудовлетворительные условия жизни. Как на национальном, так и на субнациональном уровнях политика в области развития обычно игнорирует существующие модели владения (формальные, неформальные, традиционные и т. д.), что может привести к принудительным выселениям, недостаточным инвестициям в неформальные поселения и фрагментации инфраструктуры, которые подрывают достаточность, безопасность и финансовую доступность жилья.

**28. Пробелы в потенциале и управлении.** Субнациональные органы власти, несмотря на свою ключевую роль, зачастую не обладают достаточными техническими знаниями, институциональными полномочиями и бюджетами для оформления различных требований на владение, урегулирования споров или включения данных о владении в процессы планирования. Институциональная разобщенность и дублирование мандатов, в том числе с национальными партнерами, только усугубляют недостатки координации, тормозя регулирование и правоприменение. Эффективное осуществление стратегий обеспечения гарантий владения зависит от наличия сильной политической воли и многоуровневого управления, обеспечивающего координацию между национальными, региональными и местными органами власти, при поддержке четких мандатов и устойчивой институциональной приверженности.

**29. Непропорционально сильное воздействие на маргинализированные группы.** Дискриминационные обычаи, неравные правила наследования и ограниченность принятия решений лишают женщин, молодежь, коренные народы и другие уязвимые группы возможности пользоваться гарантиями владения. Эта системная изоляция усиливает неравенство в жилищной сфере и блокирует путь к всеобщей обеспеченности надлежащим жильем. Особому риску подвергаются арендаторы, неформальные поселенцы и лица, не имеющие официальных прав собственности на землю. Многие правовые системы не признают социально законные формы владения и не обеспечивают надлежащих гарантий для арендаторов, в результате чего значительные группы населения могут быть перемещены без надлежащей правовой процедуры или компенсации.

**30. Пробелы в данных и мониторинге.** Устаревшие записи, фрагментарные кадастровые или земельные и жилищные реестры и отсутствие интегрированных, функционально совместимых цифровых платформ лишают директивные органы надежных, дезагрегированных данных о владении. Этот информационный пробел препятствует выявлению «горячих точек», где отсутствуют гарантии владения, разработке целевых мероприятий и мониторингу прогресса в обеспечении гарантий владения для всех, особенно на неформальных землях, в пригородных районах, на землях, уязвимых с точки зрения климата, и на землях коренных народов. Не имея достоверных данных о владении, правительства не могут определить, где сохраняется отсутствие гарантий владения, или отслеживать прогресс в достижении ЦУР 1.4.2 по обеспечению прав владения.

**31. Осведомленность о жилищных правах и правах владения.** Осведомленности о жилищных правах и гарантиях владения остается ограниченной среди основных

---

недискриминацию в этом контексте, Ракель Рольник, послужил основой для ее исследования о гарантиях владения.

заинтересованных сторон, от уязвимых домохозяйств и местных органов власти до судебных органов, национальных директивных органов, финансовых учреждений и гражданского общества. Этот широко распространенный пробел в знаниях подрывает защиту от выселения, тормозит программы юридического оформления и ограничивает доступ к основным услугам и финансированию жилья, в результате чего миллионы людей подвергаются перемещению, эксплуатации и неудовлетворительным условиям жизни. Расширение гражданского просвещения, сетей помощников юристов и программ правовой помощи необходимо для устранения этого пробела в осведомленности.

## **С. Возникающие позитивные глобальные тенденции**

32. В глобальном масштабе политика и практика меняются по мере того, как правительства и партнеры по развитию внедряют соответствующие целям стратегии, в которых признается весь спектр прав владения и жилищных прав. Эти стратегии способствуют инклюзивности, финансовой доступности и масштабируемости, а следовательно, укреплению надежности и жизнестойкости жилья.

### **1. Признание всего спектра прав землеустройства и жилищных прав**

33. Выходя за рамки моделей, основанных только на праве собственности, правительства все чаще официально признают целый спектр форм владения, включая официальное право собственности, аренду, традиционные, общинные и неформальные права. Подтверждая долгосрочное проживание, социальное признание или административные требования, эти подходы открывают перед домохозяйствами возможность обеспечить себя надлежащим жильем: они получают законную защиту от выселения, доступ к основным услугам и уверенность в том, что могут инвестировать в поэтапное улучшение жилья. Кенийская национальная программа благоустройства трущоб, в рамках которой Международная организация «Жители трущоб» провела картирование низового уровня, является примером стратегии, соответствующей цели, и стимулирует правовые реформы, которые закрепляют различные требования на владение жильем и способствуют принятию инклюзивных решений по обеспечению надлежащего жилья.

### **2. Учет гарантий владения при благоустройстве трущоб и инвестициях в инфраструктуру**

34. Ведущие проекты по благоустройству трущоб и развитию инфраструктуры не рассматривают владение как отдельную правовую формальность, а объединяют в настоящее время юридическое оформление владения землей и жильем с улучшением водоснабжения, санитарии, дорог и общественных пространств. Такой комплексный подход не только обеспечивает права на владение жильем, но и подталкивает общины к созданию действительно надлежащего жилья. Содействие осуществляемым под руководством общин процессам общественного формирования среды обитания, в рамках которых общины активно планируют, развивают и управляют своим жильем и поселениями, еще больше укрепляет гарантии владения и обеспечивает, что решения в области жилья будут инклюзивными, устойчивыми и основанными на местных приоритетах. В Медельине (Колумбия) юридическое оформление владения землей и жильем было включено в планирование мобильности и инфраструктуры, а в Юго-Восточной Азии Азиатская коалиция за права на жилище в рамках управляемого общинами благоустройства увязала гарантии владения с устойчивой инфраструктурой. Программа участия в благоустройстве трущоб ООН-Хабитат, наряду с другими мероприятиями по благоустройству, также увязывает предоставление услуг и экономическое развитие с гарантиями владения, повышая тем самым качество и долгосрочную устойчивость жилья.

### **3. Гендерные и инклюзивные подходы к гарантиям владения**

35. Надлежащее жилье зависит от равенства прав на землю и жилье. Признавая системные барьеры, страны принимают учитывающие гендерные аспекты земельные законы и программы, которые обеспечивают женщинам, молодежи и маргинализированным группам гарантии владения. В настоящее время в рамках Программы систематической регистрации земель в Руанде более 80 процентов земельных участков зарегистрированы на имена женщин, что напрямую повышает их жилищную стабильность и инвестиционный потенциал. Такие инструменты, как Критерии гендерной оценки Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования и доменная модель социального владения, позволяют выявлять гендерную предвзятость в земельных системах и собирать дезагрегированные данные в отношении гендерных вопросов, вопросов молодежи и конкретных условий, соответственно, обеспечивая тем самым, чтобы реформы в области владения приводили к созданию действительно надлежащих, инклюзивных жилищных условий для всех.

#### 4. Признание и регулирование аренды жилья

36. Аренда – одна из основных составляющих городского жилья, особенно для домохозяйств с низким уровнем дохода и молодых семей. Формализуя и регулируя рынки аренды с помощью кредитного рейтинга арендаторов, посредничества при аренде и механизмов разрешения споров, правительства защищают арендаторов от эксплуатации, стабилизируют арендную плату и повышают условия жизни до уровня стандартов надлежащего жилья. Руководящие указания ООН-Хабитат по политике в области аренды жилья еще больше включают эти меры защиты в национальные жилищные стратегии, рассматривая аренду как законную форму владения, необходимую для расширения доступа к надлежащему жилью.

#### 5. Гарантии владения в контексте перемещения населения, изменения климата и нестабильности

37. В районах, пострадавших от бедствий и конфликтов, модели владения перестраиваются, чтобы обеспечить устойчивое и надлежащее жилье для перемещенных лиц и общин, подверженных риску. Программы реституции в постконфликтный период восстанавливают законные права перемещенного населения, в то время как политика землепользования, учитывающая климатические факторы, обеспечивает безопасное переселение, реконструкцию и восстановление. Гарантии владения должны быть признаны основополагающим компонентом устойчивости к изменению климата, позволяющим подверженным риску общинам инвестировать в адаптацию, требовать защиты в процессах переселения и сохранять жилищные права в условиях изменения окружающей среды. В частности, в этом контексте экологическая функция земли неотделима от ее социальной функции: обе они должны определять политику адаптации. Предотвращение бездомности должно стать основной целью национальных жилищных стратегий. В Марави (Филиппины) в рамках инициатив по обеспечению жилья после бедствия в схемы переселения включена документация о владении; проведенные ООН-Хабитат составление характеристик городов и оценка землепользования в Ираке, Сомали и Южном Судане закладывают основу для безопасных и адекватных решений в области жилья в нестабильных условиях.

#### 6. Децентрализованный потенциал управления земельными ресурсами

38. Местные органы власти, получив технические инструменты и механизмы широкого участия, могут обеспечить гарантии владения вместе с надлежащими жилищными услугами. Гарантии владения должны рассматриваться как неотъемлемая часть более широких систем управления земельными ресурсами, учитывая их роль в формировании землепользования, решений по планированию, систем управления и результатов устойчивого развития. В Дурбане муниципалитет Этеквини в рамках партнерства «иКхаза Лету» с организацией «Проджект препарейшн траст» и общинными группами совместно разработал политику поэтапного планирования, которая официально признает право владения в неформальных поселениях, одновременно поэтапно проводя модернизацию систем водоснабжения, санитарии, дорог и жилья для обеспечения надлежащих жилищных условий. Однако многим муниципалитетам и местным органам власти не хватает финансовых и технических ресурсов для масштабной институционализации этих подходов. Решающее значение имеют долгосрочная национальная поддержка и инвестиции доноров.

#### 7. Модели землепользования в общинах и кооперативах

39. Общинные земельные целевые фонды, жилищные кооперативы и схемы совместного владения появляются в качестве инклюзивной альтернативы индивидуальному оформлению прав собственности. Передавая землю в коллективное управление и закрепляя экологические и социальные функции земли в механизмах управления, эти модели предотвращают вызванные рыночной конъюнктурой выселения и спекуляции, обеспечивают долгосрочную финансовую доступность и способствуют социальной сплоченности благодаря общинному принятию решений – ключевые составляющие обеспечения надлежащего жилья. В Латинской Америке, Европе и Азии эти подходы к общинному землепользованию обеспечивают стабильное жилье для жителей с низким уровнем дохода, при этом повышая устойчивость общин. Эти модели обеспечивают долгосрочные гарантии владения, не превращая землю в товар, что делает их устойчивыми к спекулятивному давлению. Кооперативы могут даже играть решающую роль в предоставлении долгосрочного доступного жилья, выводя жилье со спекулятивных рынков недвижимости<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Housing Europe (2025). Housing cooperatives in Europe: Resilience and adaptation to changing needs.



40. В контексте жилищного обеспечения под руководством общин земля должна рассматриваться не только как экономический актив, но и как социальное благо, имеющее основополагающее значение для коллективного благополучия и инклюзивного городского развития. Применение подходов к социальному владению, которые признают социально законные требования, выходящие за рамки официальных прав собственности, может значительно повысить устойчивость общин. Такие подходы укрепляют управление на местном уровне, справедливость и гарантии владения, особенно для маргинализированных групп, чьи жилищные реалии выходят за рамки обычных правовых основ.

41. Жилищное обеспечение под руководством общин обычно сталкивается с серьезными проблемами<sup>17</sup>, включая ограниченный доступ к недорогостоящей и хорошо расположенной земле, нормативно-правовую базу, которая не признает коллективные или поэтапные жилищные процессы, и недостаточную краткосрочную финансовую поддержку. Многие инициативы осуществляются без официальной поддержки, поскольку меры государственной политики часто отдают предпочтение частным подходам или подходам «сверху вниз». Кроме того, усилия общин по-прежнему недостаточно представлены в официальных данных и процессах планирования, что подрывает их значимость и потенциал масштабирования. Эти барьеры препятствуют полному признанию и распространению инклюзивных, ориентированных на интересы людей решений в области жилья.

## 8. Продвижение гарантий владения за счет цифровой трансформации

42. Цифровые технологии меняют систему распоряжения земельными ресурсами, создавая более прозрачные, инклюзивные и эффективные системы имущественных прав. Интегрированные системы управления земельной информацией, разработанные для обеспечения функциональной совместимости и усовершенствованные с помощью искусственного интеллекта и больших данных, позволяют правительствам и общинам выявлять «горячие точки», где отсутствуют гарантии владения, отслеживать риски перемещения населения и направлять проведение справедливых жилищных мероприятий. Такие инструменты, как доменная модель социального владения, опробованные в Замбии и на Филиппинах, поддерживают картирование неформального владения жильем под руководством общин, а инициативы в области технологии блокчейн в Гане обеспечивают надежные, защищенные от несанкционированного доступа записи.

43. Мобильные и GPS-технологии способствуют усилиям на низовом уровне по документированию традиционных земель, а облачные платформы позволяют обновлять информацию в режиме реального времени и интегрировать ее в государственные системы. В Кейптауне аналитические данные о риске выселения используются для благоустройства трущоб, а в некоторых регионах Африки цифровые земельные платформы способствуют совершенствованию налогообложения недвижимости и децентрализации в налогово-бюджетной сфере.

44. Цифровые сертификаты, дистанционное зондирование и мобильные платежные системы упрощают транзакции и расширяют доступ для маргинализированных групп, особенно женщин и мелких землевладельцев. Однако эти инновации должны быть закреплены в прочной правовой базе и сопровождаться политическими реформами, поддерживающими автономию и права на землепользование. Технологии могут укрепить гарантии владения, но только в том случае, если они подотчетны, инклюзивны и учитывают местные потребности.

## 9. Увязка гарантий владения с финансированием жилья

45. Гарантии владения все чаще признаются основой кредитоспособности жилья, при этом кредиторы и инвесторы требуют официальных или соответствующих требованиям доказательств владения жильем в качестве залога и для снижения рисков. Включая документацию о владении в оценку кредитоспособности и механизмы определения стоимости недвижимости, финансовые учреждения могут снижать риски по кредитам и внедрять новые продукты, такие как микрозаймы на постепенную модернизацию жилья, финансирование «зеленой» модернизации и структуры смешанного финансирования, ориентированные на население, не имеющее прав собственности и проживающее неформально. Укрепление этой связи между владением и финансированием способствует увеличению инвестиций в доступное жилье и одновременно повышает гарантии владения.

<sup>17</sup> International Institute for Environment and Development (2025). Community-led housing in the global South: Learning from practices to scale pathways for change.

46. В Индии программа предоставления основных услуг городской бедноте в рамках Национальной миссии по обновлению городских районов имени Джавахарлала Неру напрямую увязывает урегулирование владения с субсидированными жилищными кредитами и грантами, используя новые документально оформленные права на землю для улучшения кредитного профиля заемщиков. Банк Ассоциации самостоятельно занятых женщин предоставляет жилищные микрозаймы женщинам с признанным, но неформальным владением, подтвержденным местными органами власти, используя упрощенные сертификаты владения в качестве залога для получения финансирования на улучшение жилья.

47. В Бразилии программа «Минья каса, минья вида» увязывает право на получение ипотечного кредита и жилищных субсидий с официальными или оформленными правами на землю, обеспечивая, чтобы государственные инвестиции и частное финансирование способствовали созданию надежного и долговечного жилья для семей с низким и средним уровнем дохода. В ходе недавнего расширения программы приоритетное внимание уделяется уязвимым группам населения, в том числе домашним хозяйствам, возглавляемым женщинами, и жертвам домашнего насилия. Этот комплексный подход укрепляет гарантии владения как движущую силу устойчивых и инклюзивных решений в области финансирования жилья, позволяя жителям уверенно инвестировать в свои дома и общины.

#### 10. Многосторонние партнерства, способствующие обеспечению гарантий владения

48. Эффективные меры по обеспечению гарантий владения все больше опираются на стратегическое партнерство между правительствами, партнерами по развитию, частным сектором и общинными организациями. В рамках такого сотрудничества мобилизуются финансовые ресурсы, технический опыт и легитимность на низовом уровне для поддержки документирования владения, инклюзивного планирования и доступа к финансированию жилья.

49. Например, в Индии закон штата Одиша о земельных правах жителей трущоб является примером партнерства государства с благотворительными организациями и субъектами гражданского общества, включая «Тата трастс» и местные НПО, в целях оформления владения для более чем 100 000 домохозяйств городской бедноты. Благодаря картированию на основе ГИС и упрощенным процессам сертификации эта модель демонстрирует, как инновации в области права, техническая поддержка и вовлечение общин могут объединиться для обеспечения гарантий владения в широком масштабе.

50. В Бразилии программа «Минья каса, минья вида энтидадес» способствует сотрудничеству между национальным банком развития («Кайша экономика федерал»), муниципальными властями и жилищными кооперативами в целях обеспечения доступного жилья с гарантиями владения. Благодаря сочетанию государственного финансирования, совместного управления земельными ресурсами и планирования на уровне общин, это партнерство гарантирует, что жилищные инвестиции укрепят права владения, сохраняя при этом долгосрочную финансовую доступность.

#### D. Региональные особенности и тенденции в области отсутствия гарантий владения

51. Хотя проблема отсутствия гарантий владения носит глобальный характер, ее движущие силы, проявления и результаты существенно различаются в зависимости от региона и определяются историческим наследием, правовыми системами, социально-политической динамикой и экономическими моделями. Даже в рамках более широких региональных объединений субрегиональные различия часто оказываются значительными. Понимание этой региональной динамики необходимо для разработки политики в области владения, которая учитывала бы конкретные условия, была справедливой и эффективной.

52. В странах Африки к югу от Сахары традиционное и общинное землевладение по-прежнему широко распространено, но зачастую не имеет официального юридического признания. Стремительная урбанизация, неэффективное распоряжение земельными ресурсами и инвестиции в добывающую промышленность привели к росту числа выселений, захватов земель и пограничных споров. В этом регионе отмечается самый высокий в мире уровень воспринимаемого отсутствия гарантий владения землей<sup>18</sup>. Почти каждый четвертый человек чувствует себя неуверенно в отношении своего жилья или земли, что является отражением широко распространенной неформальности, отсутствия юридического признания

<sup>18</sup> Prindex (2024). Global Security of Property Rights: The 2nd PRINDEX Assessment of Perceived Tenure Security for Land and Housing Property from 108 Countries. Global Land Alliance & Overseas Development Institute.

традиционного землевладения и растущего дефицита земельных ресурсов. Многие общины живут без официальных документов, что делает их уязвимыми для захвата земель, выселения и споров, особенно в пригородных районах, где стоимость земли растет. Несмотря на попытки проведения земельных реформ, институциональный потенциал остается слабым, а правовой плюрализм часто не обеспечивает защиту маргинализированных групп, включая женщин и молодежь. Земельные права женщин остаются особенно уязвимыми, поскольку их подрывают как пробелы в законодательстве, так и патриархальные традиционные системы. Новые инициативы в регионе направлены на создание более инклюзивных систем управления земельными ресурсами, которые устраняют историческую несправедливость в отношении земли, особенно в условиях, когда колониальное лишение собственности, дискриминационные режимы владения или конфликты систематически исключали общины из процесса правового признания и справедливого развития.

53. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна десятилетия концентрации земель и контроля со стороны элиты оставили глубокие шрамы. В городах сохраняются неформальные поселения, а общины коренных народов и сельские крестьяне продолжают бороться за признание прав на землю и защиту от посягательств агробизнеса, горнодобывающей промышленности и инфраструктуры. Общественные движения добивались создания в странах прогрессивной правовой базы, и хотя в некоторых странах (например, в Бразилии и Боливии) были внедрены программы оформления прав собственности, они часто не учитывают потребности неформальных городских жителей, коренного и сельского населения.

54. Регион Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) сталкивается со сложными проблемами отсутствия гарантий владения, в основном из-за конфликтов, перемещения населения и нестабильных структур управления. Размывание правовой защиты и уничтожение земельных документов в разрушенных войной районах (например, в Палестине, Сирии и Йемене) в сочетании с дискриминационными в гендерном отношении законами делают реституцию и восстановление прав владения чрезвычайно сложной задачей. В условиях размещения беженцев перемещенные лица часто живут в правовом вакууме, поскольку их жилищные или земельные претензии не признаются. Члены Совета сотрудничества стран Залива (ССЗ) демонстрируют динамику владения, отличную от остальной части БВСА, где стратификация владения происходит в основном по признаку гражданства и миграционного статуса, а не в результате конфликтов или институциональной нестабильности. Признание такого внутрирегионального разнообразия имеет важное значение для разработки ответных мер политики, учитывающих конкретные условия.

55. Опыт Азии разнообразен: в то время как некоторые районы Восточной Азии инвестировали в формализацию и системы владения, значительные районы Южной и Юго-Восточной Азии продолжают сталкиваться с проблемой отсутствия гарантий владения, связанной со стремительной урбанизацией, освоением земель и экологической уязвимостью.

56. В Южной Азии отсутствие гарантий владения тесно связано с кастовой, классовой и гендерной иерархией. Широко распространены выселения в городах, связанные с ликвидацией трущоб, расширением инфраструктуры и соблюдением экологических норм. В сельских районах фермеры-арендаторы и безземельные работники сталкиваются с проблемой перемещения в результате сельскохозяйственных реформ и консолидации земель. Хотя правовые реформы способствовали расширению прав женщин на наследование, правоприменительная практика остается неравномерной.

57. В Юго-Восточной Азии масштабные земельные концессии для агропромышленных и инфраструктурных проектов, особенно в Камбодже, Мьянме и Лаосе, привели к широкомасштабному перемещению сельских общин, зачастую без согласия или компенсации. Прибрежные и дельтовые районы испытывают дополнительную нагрузку от переселения населения, вызванного климатическими факторами, но права владения переселенцев часто не гарантированы или не оформлены документально. Несмотря на региональные инициативы по оформлению прав собственности на землю, многие концессии предоставляются без свободного, предварительного и осознанного согласия (СПОС), оставляя сельское население без гарантий владения.

58. В тихоокеанских островных государствах изменение климата представляет собой экзистенциальную угрозу для гарантий владения. Повышение уровня моря, береговая эрозия и планируемое переселение ставят под угрозу традиционные системы имущественных прав на землю, глубоко укоренившиеся в родственных связях и обычаях. Правовые основы с трудом адаптируются к пространственным и культурным нарушениям, вызванным уязвимостью к изменению климата.

59. Восточная Европа и Центральная Азия демонстрируют более низкий уровень воспринимаемого отсутствия гарантий владения, чему способствуют более надежная правовая защита и официальные системы владения. Однако даже в этом контексте маргинализированные группы, такие как рома или не имеющие документов мигранты, сталкиваются с нестабильными условиями владения. Коммерциализация жилья привела к спекулятивному давлению, которое подрывает долгосрочную стабильность проживания людей даже в условиях хорошо развитой правовой базы. В некоторых странах постсоциалистический переходный период привел к фрагментарности земельных документов, неясным процессам реституции и отсутствию гарантий владения для арендаторов и неформальных поселенцев. Правовой плюрализм и устаревшие кадастровые системы затрудняют доступ к гарантиям владения. Кроме того, перекрывающиеся претензии пользователей приватизированных, возвращенных и неформальных земель по-прежнему создают проблемы с обеспечением гарантий владения, особенно в пригородных районах.

60. В Западной Европе и Северной Америке, несмотря на прочную законодательную базу и широкое распространение формального владения, отсутствие гарантий владения вызывает все большую обеспокоенность<sup>19</sup>. Рост стоимости жилья, увеличение расового неравенства в доступе к земле и жилью и растущие темпы выселений – особенно среди арендаторов, коренных народов и домохозяйств с низким уровнем дохода – подрывают стабильность, традиционно связанную с гарантиями владения. Все чаще отсутствие гарантий владения является результатом не правовой неопределенности, а экономического и структурного давления. Джентрификация приводит к перемещению давно сложившихся общин, поскольку городские районы становятся объектами широкой реконструкции. Одновременно финансовая сфера, при которой дома рассматриваются в первую очередь как инвестиционные активы, привела к тому, что предложение жилья было перенаправлено на спекулятивные и высокодоходные рынки, сократив доступность недорогих стабильных вариантов жилья. Кризисы ценовой доступности жилья, особенно в крупных городах, оказывают значительное давление на арендаторов, зачастую приводя к нестабильности даже на обеспеченных правовой защитой рынках аренды.

61. Эти региональные особенности свидетельствуют о том, что отсутствие гарантий владения связано не только с правовым статусом, но и отражает более глубокие вопросы власти, неравенства и управления. Решение этой проблемы требует принятия мер с учетом конкретных условий, сочетающих правовую реформу, укрепление институционального потенциала и разработку инклюзивной политики для обеспечения того, чтобы все люди могли получать доступ к земле и жилью, пользоваться ими и сохранять их в достойных и безопасных условиях.

## **II. Предлагаемый проект рекомендаций**

62. Рекомендации, изложенные в данном разделе, определяют основные пути укрепления гарантий владения для обеспечения надлежащего жилья для всех. За каждой рекомендацией следуют принципы, которыми следует руководствоваться при ее выполнении. Рекомендации структурированы по четырем стратегическим направлениям:

- a) обеспечение гарантий владения для всех законных видов земельных и жилищных прав;
- b) внедрение функционально совместимых цифровых информационных платформ, новых технологий и данных, собранных на уровне общин;
- c) диверсификация и укрепление вариантов владения жильем;
- d) предотвращение и защита от принудительных выселений и других угроз гарантиям владения.

### **A. Факторы, содействующие гарантиям владения и устойчивому управлению земельными ресурсами**

63. Признание, постепенное укрепление и документирование всех законных прав владения, создание функционирующих систем управления земельными ресурсами и укрепление мандата и потенциала специальных учреждений имеют важнейшее значение для обеспечения права на надлежащее жилье для всех в широких масштабах.

<sup>19</sup>

Prindex (2024). Perceived tenure security in Europe and Central Asia (ECE). Regional Snapshot Report.

**1. Поддержка разработки и укрепления конституционных и правовых рамок, признающих и гарантирующих право на достаточное жилище и все законные формы владения жильем**

64. Государствам-членам следует разработать и укрепить конституционные положения и законодательную базу, закрепляющие жилье в качестве одного из прав человека, и четко увязать его с гарантиями владения. Правительства как на национальном, так и на субнациональном уровнях должны провести необходимые правовые реформы, чтобы признать и защитить весь спектр законных механизмов владения, включая неформальные, традиционные, общинные, арендные, кооперативные и переходные формы. Эти реформы должны обеспечить четкое определение прав владения, их соблюдение и доступность для всех. По возможности эти права должны быть зафиксированы и задокументированы. Законодательная база должна четко отражать, что гарантии владения являются универсальным правом человека и должна гарантировать защиту от принудительного выселения, преследования и произвольного перемещения. Кроме того, законодательная база должна предусматривать доступные механизмы регистрации и разрешения споров, подкрепленные процессуальными гарантиями и основанными на участии процессах.

65. Такие правовые реформы особенно важны в условиях, характеризующихся перемещением, неформальностью или посткризисным восстановлением, когда ограничение признания прав владения зарегистрированной собственностью может препятствовать всестороннему восстановлению и доступу к жилью и жилищным правам.

66. Законодательная база, официально признающая общинные земельные целевые фонды, жилищные кооперативы и схемы совместного владения в качестве законных субъектов, способных владеть или распоряжаться землей, имеет важнейшее значение и должна обеспечивать функционирование этих субъектов в рамках структур демократического управления и быть включена в законодательные инструменты планирования, чтобы защитить эти субъекты от выселения, перевода земельных участков из одной категории в другую или спекуляции землей. Для снижения рисков участия и расширения масштабов их деятельности необходимо предоставить техническую помощь и финансовые гарантии.

67. Чтобы полностью реализовать право на надлежащее жилье и привести его в соответствие с международными обязательствами в области прав человека, правительствам рекомендуется включить в национальное законодательство принципы, сформулированные в ключевых глобальных документах, таких как замечание общего порядка № 4 о праве на достаточное жилище<sup>20</sup> или принципы Организации Объединенных Наций по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц. Приведение национального законодательства в соответствие с международными стандартами служит не только защите уязвимых групп населения, но и укреплению социальной стабильности, инклюзивному городскому развитию и правовой определенности в земельных и жилищных системах<sup>21</sup>.

**2. Создание надежных систем управления земельными ресурсами и имуществом, которые эффективно охватывают земельные и жилищные права, землепользование и развитие, оценку и налогообложение имущества, а также разрешение споров**

68. Надежная, инклюзивная и интегрированная система управления земельными ресурсами и имуществом является важнейшей предпосылкой для функционирования земельного сектора, здорового рынка земли и жилья и инклюзивного, устойчивого развития городов.

69. Правительствам рекомендуется разрабатывать или модернизировать системы управления земельными ресурсами и имуществом, которые учитывают все ключевые аспекты, включая гарантии владения, права на землепользование и развитие, оценку и налогообложение имущества, а также разрешение споров, на комплексной основе и с учетом интересов людей. Подходящие системы управления земельными ресурсами должны быть способны документировать и защищать формальные, неформальные, общинные, традиционные и коллективные механизмы владения, обеспечивая их равное признание и исполнимость.

70. Для обеспечения равенства и доступности системы управления земельными ресурсами и имуществом должны быть недорогостоящими, прозрачными и инклюзивными. Они должны

<sup>20</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам Организации Объединенных Наций (1991 год). Замечание общего порядка № 4: о праве на достаточное жилище (статья 11(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

<sup>21</sup> UN-Habitat (2007). Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons: Implementing the Pinheiro Principles.

быть доступны для женщин, коренных народов, общин с низким уровнем дохода и лиц, живущих в неформальных поселениях. Использование функционально совместимых цифровых платформ, сбор данных на уровне общин и децентрализация структур управления могут еще больше расширить охват, повысить точность и оперативность реагирования.

71. Системы управления земельными ресурсами и имуществом должны выходить за рамки технической эффективности и отражать социальную и экологическую функцию земли, как это подчеркивается в Новой программе развития городов, признавая землю общим благом, имеющим социальное, культурное, экономическое и экологическое значение. В соответствии с этим принципом такие системы должны служить общественным интересам, обеспечивая равный доступ, предотвращая спекулятивную практику и уделяя приоритетное внимание обеспечению жилья, продовольственной безопасности и жизнестойкости маргинализированных общин. Включение социальной функции земли в эти рамки превращает их в инструменты справедливости и инклюзивности, способствуя постепенной реализации права на достаточное жилище.

72. Надежные системы управления земельными ресурсами и имуществом должны включать прозрачность в качестве основного требования при разработке и внедрении систем земельной информации для обеспечения доступа общественности к земельным данным, поддержки законного приобретения земли и предотвращения принудительных выселений. Это включает в себя определение того, какая информация должна стать прозрачной, в каком объеме и каким образом к ней можно получить доступ, чтобы способствовать подотчетности, принятию обоснованных решений и легитимности прав на землю.

### **3. Укрепление мандата, институционального потенциала и ресурсов национальных и местных органов власти для управления и обеспечения соблюдения прав владения**

73. Для того чтобы гарантии владения в значительной степени способствовали обеспечению надлежащего жилья, национальные и местные органы власти должны быть наделены институциональными полномочиями – юридическими, финансовыми и оперативными – для признания, документирования и регулирования различных механизмов владения, эффективного управления имеющимися земельными ресурсами и обеспечения того, чтобы стоимость земли использовалась и реинвестировалась на благо общества.

74. Укрепление потенциала местных органов власти позволяет городам играть инициативную роль в содействии безопасному, инклюзивному и устойчивому обеспечению жилья. Когда местные органы власти наделены институциональными полномочиями – четкими мандатами, оперативными инструментами и устойчивым техническим потенциалом – для реализации прав владения, они имеют больше возможностей, чтобы превратить признание прав владения в стратегический инструмент обеспечения жилья. Это позволяет местным органам власти определять и выделять земельные участки под жилье, предотвращать перемещение населения и предоставлять основные услуги в маргинализированных районах, где отсутствие гарантий владения в противном случае препятствовало бы инвестициям и инклюзивности.

75. На основании национального или субнационального законодательства местные органы власти должны быть официально уполномочены обеспечивать права на землю в рамках их институциональных мандатов и в качестве ключевого компонента предоставления надлежащего жилья. Являясь основным связующим звеном между жителями и государственными учреждениями, местные органы власти имеют все возможности для выявления, документирования и защиты различных механизмов владения, включая неформальные, традиционные и коллективные формы, в пределах своей юрисдикции. Это означает, что управление владением (например, проверка данных о заселенности, документирование претензий, урегулирование споров) должно быть включено непосредственно в программы обеспечения жильем, планирования и благоустройства поселений. Включение признания прав владения в качестве стандартного оперативного элемента в инициативы по благоустройству трущоб, переселению и распределению земли гарантирует, что требования жителей будут защищены, а жилищные проекты не будут поставлены под угрозу из-за правовой неопределенности или исключения.

76. Местные органы власти должны быть наделены не только юридическими полномочиями, но и целевыми ресурсами, необходимыми для эффективного управления владением. Институциональный потенциал в этой области требует целевого финансирования, подготовленного и компетентного персонала, соответствующих технологий и оперативных инструментов, которые позволят местным органам власти документировать, регистрировать и управлять различными формами владения. Местным органам власти следует выделить целевые бюджеты и официальные мандаты на выполнение функций, связанных с владением, включая

картирование, вынесение судебных решений, регистрацию и выдачу соответствующих документов о владении, особенно в неформальных поселениях и районах с низким уровнем дохода, на которые направлены жилищные мероприятия.

77. Создание межведомственных и внутриведомственных подразделений по вопросам владения как в национальных, так и в местных органах власти улучшает координацию между земельным, жилищным, плановым, юридическим и кадастровым секторами, позволяя повысить эффективность и инклюзивность обеспечения жилья. Такой комплексный подход укрепляет систему управления владением и способствует согласованному городскому развитию. Местные органы власти в координации с национальными властями должны создать соответствующие механизмы взаимодействия, такие как интегрированные подразделения по вопросам владения имуществом или межведомственные рабочие группы, которые упорядочивают эти функции, связанные с владением, в рамках единой скоординированной структуры. Эти механизмы должны включать в себя как межведомственные, так и внутриведомственные подразделения по вопросам владения в национальных и местных органах власти для усиления вертикальной и горизонтальной согласованности между учреждениями. Такая координация гарантирует, что решения по вопросам землевладения, землепользования, развития жилищного сектора и предоставления услуг будут приниматься на основе точных данных о владении и согласовываться таким образом, чтобы избежать дублирования, конфликтов или исключения групп населения, не имеющих гарантий владения. Эти подразделения выступают в качестве институциональных опор для слаженного и оперативного распоряжения жилищными и земельными ресурсами на всех уровнях государственного управления.

78. Для того чтобы гарантии владения в значительной степени способствовали обеспечению надлежащего жилья, местные органы власти должны быть наделены институциональными полномочиями – юридическими, финансовыми и оперативными – для признания, документирования и регулирования различных механизмов владения. Укрепление потенциала местных органов власти позволяет городам играть инициативную роль в содействии безопасному, инклюзивному и устойчивому обеспечению жилья. Когда местные органы власти наделены институциональными полномочиями – четкими мандатами, оперативными инструментами и устойчивым техническим потенциалом – для управления правами владения, они имеют больше возможностей для превращения признания прав владения в стратегический инструмент обеспечения жилья. Это позволяет местным органам власти определять и выделять земельные участки под жилье, предотвращать перемещение населения путем инициативного оформления прав владения и предоставлять основные услуги в маргинализированных районах, где отсутствие гарантий владения в противном случае препятствовало бы инвестициям и инклюзивности.

79. Для эффективного выполнения своих полномочий местные должностные лица должны быть обеспечены практическими, учитывающими конкретные условия, материалами и обучены тому, как распознавать, подтверждать и документировать различные формы владения в жилищной сфере. Это включает разработку комплектов учебных материалов, предназначенных для конкретных функций (например, для планировщиков, геодезистов, специалистов по правовым вопросам и общинных координаторов), с использованием инструментов, основанных на широком участии, инклюзивности и соответствующих конкретным целям. Нарастание потенциала должно также включать в себя экспертные знания в области различных систем имущественных прав, динамики неформальных поселений и урегулирования споров – все это имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы гарантии владения приводили к значимым результатам в области обеспечения жильем уязвимых групп населения.

## **В. Данные, новые технологии и информация, собранная на уровне общин**

80. Правительствам следует применять цифровые инновации и социальные инновации на уровне общин в качестве дополнительных подходов к укреплению гарантий владения как ключевого фактора, способствующего обеспечению надлежащего жилья для всех. Надежные системы земельной и жилищной информации помогают выявлять и защищать законные права владения, а также интегрировать их в процесс обеспечения жилья. Данные о землевладении и жилье, отображенные в цифровом виде и связанные с системами планирования, финансов и инфраструктуры, становятся основой для проведения справедливых жилищных мероприятий. Такие инструменты, как ГИС и картирование, основанное на широком участии, позволяют вести документацию даже при отсутствии документов о праве собственности. Функционально совместимые системы улучшают планирование, управление рисками и предоставление услуг, способствуя при этом прозрачности и скоординированному принятию мер в области городского жилья с учетом вопросов владения.

**1. Внедрение интегрированных цифровых платформ, объединяющих данные и документацию о гарантиях владения, основных услугах, планировании землепользования и демографических данных для поддержки обеспечения надлежащего жилья**

81. Пространственные гибкие платформы земельной информации (например, доменная модель социального владения, системы земельной информации на базе ГИС), позволяющие получать информацию о различных формах владения, жилье и основных услугах, а также о решениях по планированию землепользования, представляют собой важный инструмент для принятия решений и поддержки обеспечения надлежащего жилья в широких масштабах. Эти платформы должны увязывать данные на уровне пространственных единиц с единицами жилья, характеристиками заселения и планами поселений. При использовании в процессе жилищного планирования они помогают не только признать право владения, но и определить приоритетность инфраструктуры и услуг по обеспечению жилья. Такая интеграция гарантирует, что земельные и жилищные мероприятия будут соответствовать реальным моделям проживания и заселения, а не устаревшим или неполным записям.

82. Строительство городского жилья, благоустройство и преобразование неформальных поселений, а также инфраструктурные проекты должны начинаться с картирования, основанного на широком участии, которое включает в себя механизмы обеспечения гарантий владения и жилищную информацию. Информация о владении должна включать типы землевладения, правообладателей, уровни юридического и социального признания и риски выселения или исключения.

83. Для эффективного планирования и обеспечения надлежащего жилья данные о владении должны быть интегрированы с ключевыми государственными и муниципальными системами, такими как начисление платежей за коммунальные услуги, налогообложение недвижимости, планирование инфраструктуры, программы социальной защиты и контроль за ходом строительства. Такая интеграция помогает определить законность проживания, недостатки в оказании услуг и инвестиционные приоритеты. Сопоставление данных о владении с данными о коммунальных услугах позволяет модернизировать инфраструктуру, а привязка к системам налогообложения обеспечивает справедливое возмещение расходов и целевые субсидии. Проверенные данные о владении также помогают проверять право на получение финансирования жилья и субсидий, гарантируя, что ресурсы дойдут до наиболее нуждающихся и что отсутствие гарантий владения не ограничит доступ к жилью и основным услугам. Использование цифровых технологий в этом процессе повышает прозрачность при распоряжении земельными ресурсами, сокращает возможности для коррупции и улучшает подотчетность во всех системах, связанных с жильем.

**2. Использование данных об аренде жилья, собранных на уровне общин, и новых технологий для подготовки жилищных мероприятий**

84. Данные, собранные на уровне общин, в том числе путем картирования, основанного на широком участии, обследований домохозяйств, общинных реестров и подготовленных на местном уровне записей о владении, следует использовать в целях разработки политики и мероприятий, которые учитывают конкретные условия, являются справедливыми и отвечают реальному положению дел на местах. Такие данные не только восполняют информационные пробелы, возникающие при обычной регистрации земли и имущества, но и повышают легитимность и ответственность мероприятий в отношении государственного жилого фонда.

85. Применение соответствующих цифровых технологий, включая искусственный интеллект (ИИ), предиктивную аналитику и децентрализованные земельные и жилищные реестры, открывает преобразующий потенциал для инноваций в политике. Предиктивная аналитика может помочь выявить районы, уязвимые для выселения, перемещения, деградации окружающей среды или социально-политических конфликтов, что позволит властям принимать превентивные меры. Инструменты на основе ИИ также могут моделировать спрос на жилье, результаты владения жильем при различных сценариях и отслеживать долгосрочную эффективность жилищных программ.

86. Однако эти технологические инновации должны дополнять, а не заменять вовлечение общин, и не должны непреднамеренно использоваться для того, чтобы лишить общины возможности принимать решения. Опора на цифровые инструменты в основанных на участии процессах гарантирует, что они отражают местные реалии, защищают права и укрепляют доверие. Без участия общин такие инструменты могут усилить отчуждение и подорвать гарантии владения.



## С. Различные варианты владения и поэтапные подходы

### 1. Признание и укрепление всего спектра законных вариантов владения, способствующих реализации разнообразных жилищных решений, в частности путем повышения гарантий владения арендованным жильем, преобразования неформальных поселений и осуществления мероприятий по восстановлению и реконструкции жилья в посткризисный период

87. Жилищная политика, стратегии и мероприятия должны включать в себя соображения гарантий владения. Необходимо признать и укрепить весь спектр законных вариантов владения, включая формальное и неформальное право собственности, аренду, традиционное, общинное и кооперативное владение.

88. Гарантии владения должны стать обязательным условием мероприятий по преобразованию трущоб. Включение гарантий владения на начальном этапе этих мероприятий обеспечивает защиту жителей от выселения, поощряет инвестиции домохозяйств и позволяет предоставлять инклюзивные услуги или компенсации. Обеспечение гарантий владения на начальном этапе с помощью картирования, основанного на широком участии, и выдачи временных документов позволяет правительствам выявлять и признавать законных жильцов, разъяснять права и укреплять доверие общин. Это не только гарантирует государственные инвестиции, но и повышает справедливость, снижает риски перемещения населения и делает жилищные мероприятия более целенаправленными и устойчивыми.

89. Аренда жилья должна стать одним из основных компонентов национальной и местной жилищной политики и стратегий обеспечения жилья, что станет признанием ее центральной роли в удовлетворении потребностей городского населения с низким и средним уровнем дохода. Несмотря на свои масштабы, аренда жилья часто остается недостаточно регулируемой и не поддерживается политическими и инвестиционными механизмами. Интеграция аренды жилья в жилищные стратегии позволяет находить более гибкие, доступные и масштабируемые решения, особенно для тех, кто не может приобрести жилье в собственность, а также поддерживает мобильность, экономическую интеграцию и разнообразие форм владения.

90. Национальная и местная жилищная политика должна четко включать в свои рамки как формальную, так и неформальную аренду жилья. Это означает признание аренды в качестве законной формы доступа к жилью, с соответствующими целями, рекомендациями и программами. Политика должна способствовать расширению предложения арендного жилья, гарантируя при этом включение мер по защите арендаторов и обеспечению доступности жилья в программы благоустройства трущоб, строительства нового жилья и субсидирования. Учет аренды жилья при планировании гарантирует, что арендаторы не будут исключены из жилищных инициатив, особенно в быстро урбанизирующихся районах.

91. Сбалансированная правовая база в области аренды жилья должна защищать как арендаторов, так и арендодателей, чтобы обеспечить справедливый и стабильный рынок аренды. Законы должны определять права и обязанности, защищая арендаторов от произвольного выселения и завышения арендной платы, обеспечивая при этом получение арендодателями справедливого дохода и средств правовой защиты. Следует поощрять заключение простых письменных договоров аренды с четкими правилами, касающимися повышения арендной платы, условий аренды, обслуживания и расторжения. Правовая защита должна распространяться и на неформальную аренду, предлагая пути ее официального оформления без штрафных санкций. Когда обе стороны защищены, доверие и инвестиции растут, поддерживая более инклюзивную и надежную жилищную систему.

92. Для увеличения предложения надежного и доступного арендного жилья правительства должны предлагать налоговые льготы, гранты или микрозаймы как мелким, так и институциональным домовладельцам, которые предоставляют жилье арендаторам с низким уровнем дохода. Налоговые вычеты, гранты на реконструкцию или субсидированные кредиты могут быть привязаны к соблюдению мер по защите прав арендаторов, таких как регистрация арендуемых помещений, ограничение арендной платы или согласование минимального срока аренды. Эти стимулы могут способствовать официальному оформлению неформальных домовладельцев, поощряя при этом повышение качества и заключение долгосрочных договоров аренды, что повышает надежность жилья.

93. В качестве компонента жилищной политики следует конкретно рассмотреть вопрос о признании права владения за пострадавшими от кризиса группами населения, для обеспечения того, чтобы перемещенные лица не были исключены из процесса восстановления, переселения и жилищной поддержки. Жилищная политика должна включать положения о гибких и

всеобъемлющих механизмах признания права владения, включая временные документы, общинные проверки и альтернативные формы доказательств, которые гарантируют жилищные права тех, кто пострадал от конфликтов, бедствий, последствий изменения климата и перемещения. Признание прав владения в таких условиях необходимо для восстановления стабильности, обеспечения доступа к жилью и поддержки долгосрочного восстановления. Правительствам и гуманитарным организациям следует внедрять протоколы рассмотрения претензий на землю и жилье в чрезвычайных ситуациях, которые позволяют проводить быструю и достоверную проверку с помощью подтверждения со стороны общины, устных показаний или геопространственных инструментов. Выдача временных документов, таких как сертификаты на временное проживание, обеспечивает немедленное предоставление жилья и защищает будущие требования о реституции или интеграции. Эти гибкие, правозащитные подходы не только защищают, но и являются основой для долгосрочных решений и перспективных жилищных мероприятий<sup>22</sup>.

**2. Принятие и институционализация упрощенных и поэтапных инструментов и подходов, позволяющих картировать и регистрировать земельные и жилищные права и обеспечивать гарантии владения на инклюзивной основе, с минимальными затратами времени и средств, особенно в неформальных условиях и в условиях кризиса, включая временные документы о владении, выдаваемые в ходе процессов картирования, основанного на широком участии под руководством общин, и временные документы о правах на жилье, землю и имущество**

94. Правительствам следует внедрять и институционализировать приемлемые для местных условий инструменты и подходы к обеспечению гарантий владения, которые могут обеспечить права на землю и имущество на инклюзивной, упрощенной основе, с минимальными затратами времени и средств, особенно в тех случаях, когда официальные системы регистрации земли и управления земельными ресурсами не функционируют.

95. Такие инструменты, как сертификаты на проживание, подтвержденные общиной записи о правах владения, письменные показания под присягой и общинные реестры, являются приемлемой альтернативой официальным регистрационным документам, особенно в тех случаях, когда законные права владения признаны обществом, но еще не подтверждены документально. Процессы, осуществляемые под руководством общин, такие как основанное на широком участии проведение переписи и картирование, позволяют получить достоверные, масштабируемые фактические данные, которые можно постепенно подтверждать для использования в официальных системах регистрации земли и имущества.

96. Проекты в области жилья, модернизации и инфраструктуры должны начинаться с составления характеристик владения и картирования, основанного на широком участии, чтобы определить и понять местные механизмы владения. Интеграция этих инструментов в планирование проектов гарантирует, что мероприятия будут учитывать существующие права, снижать риски перемещения и поддерживать инклюзивное развитие с гарантированным владением.

97. Необходимо внедрять и расширять временные подходы к обеспечению гарантий владения в целях картирования, проверки и защиты жилищных и земельных прав общин, затронутых кризисом и перемещением<sup>23</sup>. Население, перемещенное в результате конфликта или бедствия, часто теряет свои дома и документы на имущество, а также испытывает трудности с подтверждением права собственности на свое имущество, что препятствует усилиям по возвращению и восстановлению, а также доступу к кредитам. Правительствам и гуманитарным организациям следует внедрять временные протоколы в отношении земли и жилья, которые позволяют проводить быструю и достоверную проверку с помощью подтверждения со стороны общины и предоставления альтернативных форм доказательств. Выдача временных документов, таких как сертификаты на временное проживание, может удовлетворить неотложные потребности в жилье и заложить основу для будущих схем реконструкции жилья, реституции и компенсации.

98. Инструменты финансирования жилья должны быть адаптированы для поддержки жилищных мероприятий, выходящих за рамки зарегистрированной собственности. Финансовые организации, включая государственные банки, кооперативные финансовые учреждения и

<sup>22</sup> UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). [Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement](#).

<sup>23</sup> UN-Habitat and Global Land Tool Network (2024). [Policy Directions: Housing, Land and Property Solutions to Resolve and Prevent Displacement](#).

организации микрофинансирования, должны быть укреплены и оснащены для поддержки разнообразных жилищных мероприятий. Национальные стратегии финансирования жилья должны четко учитывать разнообразие форм владения и неформальность доходов в качестве основных аспектов обеспечения доступа к финансовым услугам. Нормативно-правовая база должна быть адаптирована для учета нетрадиционных форм обеспечения, гибких схем погашения и структур коллективного владения или управления. Важно отметить, что поощрение финансирования с учетом прав владения должно быть увязано с более широкими целями доступности, социальной интеграции и устойчивости.

## **D. Защита от принудительных выселений и доступ к правосудию**

### **1. Включение мер по борьбе с выселением в правовую базу и укрепление систем мониторинга выселений**

99. Законодательная база должна защищать не только от принудительных выселений, но и от более широких угроз гарантиям владения, таких как запугивание, незаконный снос, лишение доступа к услугам и перемещение в результате реконструкции. Жилищное и земельное законодательство должно предусматривать такие гарантии, как предварительное уведомление, консультации, право на переселение, доступ к информации и механизмы обжалования. Закрепление этих мер защиты в законодательстве гарантирует, что общины, особенно с неформальным или незадокументированным владением, будут защищены от произвольных действий и смогут сохранить или улучшить свой жилищный статус.

100. Публичная подотчетность имеет жизненно важное значение для обеспечения гарантий владения. На муниципальном или национальном уровне должна быть создана и поддерживаться децентрализованная, общедоступная система мониторинга и отчетности, охватывающая угрозы владению, случаи выселения и нарушения прав. Эта платформа может собирать и публиковать данные, предоставляемые членами общины, организациями гражданского общества (ОГО) или юридическими консультациями, и должна взаимодействовать с местными органами власти и правозащитными учреждениями. Обеспечение прозрачности такой информации позволяет осуществлять раннее предупреждение, политическое реагирование и планирование на основе данных. Это также помогает выявлять системные угрозы, отслеживать модели исключения и формировать превентивную жилищную политику, основанную на справедливости в вопросах владения.

### **2. Укрепление национальных и местных механизмов правосудия и разрешения споров в сфере жилья для снижения рисков выселения**

101. Для обеспечения действенности мер защиты помимо укрепления официальной системы правосудия, странам следует инвестировать в учреждения местного уровня, которые обеспечивают своевременное и доступное разрешение споров, связанных с владением. Это включает в себя создание специализированных жилищных судов, канцелярий омбудсмена или подразделений по рассмотрению жалоб по вопросам владения при местных органах власти. Эти механизмы должны быть обеспечены ресурсами, быть беспристрастными и пользоваться доверием общин, а также должны быть интегрированы в существующие системы правосудия, чтобы избежать фрагментации. Укрепление местного жилищного правосудия, в том числе с помощью механизмов альтернативного разрешения споров (АРС), не только обеспечивает немедленное возмещение ущерба жителям, столкнувшимся с угрозами, связанными с владением, но и укрепляет институциональное доверие к государственному жилищному обеспечению и управлению городским хозяйством.