



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

HSP/OEWG-H.2025/INF/4



ООН-ХАБИТАТ

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

Distr.: General
25 November 2025

Russian
Original: English

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 итогов подготовительных межсессионных
совещаний, включая проекты рекомендаций

Предлагаемые рекомендации по неформальным поселениям**

Записка секретариата

1. По итогам обсуждений, состоявшихся на первой сессии Межправительственной экспертной рабочей группы открытого состава по вопросам надлежащего жилья для всех, ускорение преобразования неформальных поселений и трущоб к 2030 году, как это предусмотрено в резолюции 2/2, было определено в качестве приоритетной темы и включено сопредседателями Рабочей группы в дорожную карту, разработанную после их назначения в декабре 2024 года. В соответствии с этим решением 10 июня 2025 года было создано совещание Экспертной группы с участием 51 технического эксперта для определения наиболее острых проблем и ключевых тенденций в неформальных поселениях и выработки проекта рекомендаций. Далее 26 июня 2025 года были организованы два межсессионных совещания, собравших 130 участников, которые провели обзор справочной документации, выступили с важными сообщениями и внесли вклад в доработку и уточнение проекта рекомендаций. Этот процесс обеспечил широкое представительство, охватив как технических специалистов, так и экспертов по институциональным вопросам.

I. Справочная информация

A. Концептуальная основа

2. Настоящий документ опирается на устоявшиеся определения ООН-Хабитат, которые уже давно используются как в научных исследованиях, так и в практической работе¹.

* HSP/OEWG-H.2025/1.

** Настоящий документ официально не редактировался.

¹ ООН-Хабитат (2006 год). Трущобы: некоторые определения. Справочник: Состояние городов мира 2006/7. Более подробно вопрос определения трущоб и неформальных поселений, а также концептуальные основы, необходимые для их всестороннего понимания, рассматривается в специальной технической записке об определениях, подготовленной в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 2/7 Ассамблеи ООН-Хабитат 2023 года: «Надлежащее жилье для всех» (HSP/HA.2/Res.7). Цель данной записи состоит в том, чтобы выработать общую терминологию и общие рекомендации для государств-членов и заинтересованных сторон, тем самым способствуя более согласованной, скоординированной и эффективной разработке и реализации политики в поддержку инклюзивных, устойчивых преобразований в городах.

Признавая, что государства-члены, общины и внешние организации могут придерживаться разных мнений, эти определения используются для формирования общей основы для понимания и анализа.

3. Строительство неформального жилья – это широкая концепция возведения и заселения жилья, которое не охватывается официальными рамками планирования. Такое неформальное жилье принимает различные формы, включая неформальные поселения, самостоятельно возведенные строения и жилье, построенное на землях при отсутствии законного права собственности. С другой стороны, под неформальным жильем понимаются отдельные жилища и сооружения, возведенные, часто постепенно, неформальным образом, а также разделенные на части жилые единицы и незарегистрированные или временные договоры аренды.

4. В условиях быстрой урбанизации и неэффективности официальных систем землепользования и жилищного строительства возведение неформального жилья становится одним из способов обеспечения доступа бедных слоев населения к адекватному жилью. Неформальное жилищное строительство охватывает способы финансирования семьями возведения, содержания и ремонта ими своего жилья, а также механизмы, которые они используют для получения доступа к земле под строительство. В случае неформального жилья, как правило, отсутствуют юридические документы, подтверждающие право собственности на землю или аренды, соблюдение правил строительства и планирования, а также доступ к основным услугам через официальные системы.

5. Неформальные поселения, определяемые на уровне микрорайонов или поселений, состоят из совокупности неформальных жилых единиц. Для них характерны коллективные условия нерегулируемой и незапланированной застройки, отсутствие официального права собственности на землю и неофициальное предоставление услуг, что в совокупности имеет последствия для жителей этих районов. Для этих поселений обычно характерны следующие черты:

- a) ненадлежащее обеспечение инфраструктурой, включая водоснабжение, канализацию и электричество,
- b) жилье, не соответствующее нормам планирования и строительства,
- c) плохие и опасные физические условия жизни,
- d) высокие цены на товары первой необходимости из-за недоступности муниципальных услуг и
- e) частое исключение из процессов формулирования городской политики и принятия решений.

6. Помимо очевидных проблем неформальные поселения обладают цennыми активами, которые могут быть использованы для последующего обеспечения доступного и надлежащего жилья. Эти районы часто находятся в непосредственной близости от экономических возможностей, а неформальные системы жизнеобеспечения и методы строительства обеспечивают гибкость и более низкие затраты. Общинные сети, системы поддержки, основанные на родственных связях, и местные производственно-сбытовые цепочки способствуют повышению устойчивости и социальной сплоченности. Использование местных и традиционных материалов и потенциал быстрой адаптации к потрясениям также отражают способность неформальных поселений эффективно реагировать на меняющиеся потребности. Эти свойства создают возможности для разработки мер политики, способствующей принятию инклюзивных и учитывающих местные условия решений в области жилья.

7. Кроме того, неформальные поселения играют важную роль в городских производственно-сбытовых цепочках, особенно в условиях низкого уровня доходов. Неформальные субъекты, такие как продавцы, перевозчики и мелкие поставщики услуг, обеспечивают бесперебойную доставку основных товаров и услуг в недостаточно обслуживаемые районы. Их адаптивность, хорошее знание местных условий и системы, основанные на доверии, позволяют им эффективно действовать там, где формальные механизмы отсутствуют. Вместо того чтобы рассматривать неформальные поселения как сдерживающий фактор, их следует признать жизненно важным ресурсом для более широкого экономического и городского развития, укрепления устойчивости городов, экономической интеграции и социальной стабильности.

B. Факторы неформального жилищного строительства

8. На глобальном уровне пробел, вызванный нехваткой надлежащего жилья, заполняется неформальным жилищным строительством, которое обеспечивает убежище, жилые помещения, услуги и работу для домохозяйств и общин, не имеющих надлежащей поддержки. Факторы неформального жилищного строительства тесно связаны между собой.

Экономические трудности приводят к появлению неформальной занятости, которая, в свою очередь, ограничивает доступ к получению официального жилья и приводит к образованию неформальных поселений. Пространственная группировка неформальных поселений способствует распространению общих методов и стратегий преодоления трудностей, что может укрепить существующие схемы и процедуры обеспечения жильем. Понимание этих механизмов обратной связи крайне важно для разработки политики, направленной на устранение коренных причин, а не только видимых результатов появления неформального жилья.

9. Рост масштабов неформального жилья в основном обусловлен взаимодействием следующих факторов:

1. Быстрая урбанизация и рост численности населения

10. Основными факторами, способствующими появлению неформального жилья, являются быстрый рост городов и внутренняя миграция. Переезд населения из сельских районов в города в поисках экономических возможностей перегружает существующую жилищную инфраструктуру. В некоторых странах ограничительные системы регистрации домохозяйств и деревень повышают уязвимость людей, мигрирующих из сельских районов, создавая дополнительные административные барьеры на пути к получению услуг и надлежащего жилья. Из-за ограниченного доступа к официальному жилью новые жители городов часто селятся на городских окраинах, где не хватает инфраструктуры и услуг, а земля дешевле, но не регулируется.

2. Отсутствие доступного жилья и недоступность земли

11. Во многих городах официальный рынок жилья не в состоянии удовлетворить потребности населения с низким и средним уровнем дохода. Отсутствие адекватных вариантов с точки зрения масштаба, доступности, качества и местоположения часто подталкивает домохозяйства к принятию неформальных решений. Это говорит о наличии структурного разрыва: состояние трущоб в неформальных поселениях является не только результатом бедности, но и исключением из официальных систем жилищного обеспечения, затрагивающим даже тех, кто имеет средний уровень дохода. Это исключение усиливается правилами зонирования, строительными нормами и правилами землепользования, которые часто не отражают социально-экономические реалии малообеспеченных слоев населения, в результате чего у них остается мало законных вариантов получения жилья. В результате многие домохозяйства прибегают к неформальным стратегиям, таким как самостоятельное строительство, расширение домов и захват земли, что способствует росту неформальных поселений. Большая часть этой деятельности осуществляется на крутых склонах, берегах рек и других экологически опасных территориях, которые дешевле или доступнее, поскольку исключены из официальной застройки. Однако по той же причине такие земли исключаются из процесса переустройства и выделения инвестиций в инфраструктуру. Это еще больше ограничивает возможности получения жилья для бедных домохозяйств, вновь прибывших и перемещенных лиц, усиливая их исключение из социальной жизни и неадекватные условия жизни.

12. Неформальное жилье также имеется в сельских районах, часто возникая в отдаленных, околосельскохозяйственных или опасных местах с ограниченным доступом к инфраструктуре и услугам. Это жилье обычно возводится самовольно, без официального разрешения из-за неясных прав собственности на землю, неэффективных нормативных актов и отсутствия альтернативных вариантов обеспечения доступного жилья. В отличие от городских трущоб сельские неформальные поселения могут быть более разбросанными по территории и менее заметными, что затрудняет их мониторинг и поддержку с помощью официальных механизмов. Однако они также сталкиваются с такими рисками, как экологические опасности, плохие условия жизни и исключение из программ развития. Решение проблемы неформального жилья в сельской местности требует сочетания признания прав собственности, соответствующей поддержки строительства и предоставления базовых услуг с учетом местных условий и часто в соответствии с более широкими стратегиями развития сельских районов или адаптации к изменению климата.

3. Растущая коммодификация жилищного сектора

13. Во многих странах жилье постепенно приобретает роль финансового актива, который рассматривается как надежная инвестиция. Поскольку цены и арендная плата растут быстрее, чем доходы населения, многие домохозяйства с низким и средним уровнем дохода оказываются за рамками официального рынка, что стимулирует спрос на более дешевое неформальное жилье в пригородных поселениях, где муниципальная инфраструктура также отсутствует. Нерегулируемые инвестиции обычно ориентированы на более богатые районы, не соответствуют местным потребностям и приводят к росту инфляции цен на землю. Нерегулируемая коммодификация земли сводит на нет ее социальную ценность, которая могла бы способствовать социальной сплоченности и инклузивности, а вместо этого увеличивает разрыв между закрытыми и неформальными поселениями и делает инвестиции в транспортную и коммунальную инфраструктуру менее эффективными.

4. Неэффективное управление городами и отсутствие гарантий прав собственности на землю

14. Отсутствие гарантий прав собственности является одним из важнейших факторов сохранения трущобных условий в неформальных поселениях и подвергает домохозяйства риску выселения. Это влияет на их ощущение постоянства, что, в свою очередь, сказывается на их решениях относительно инвестиций в жилье. Большинство юрисдикций выдают разрешения на строительство на зарегистрированных участках, которые соответствуют местным планам землепользования. Из-за отсутствия законного права собственности жилье часто возводится неофициально без разрешения и находится под угрозой сноса. Со временем эти поселения расширяются без официального планирования и государственных инвестиций в инфраструктуру и услуги. Отсутствие надежных гарантий прав собственности на землю ограничивает кредитоспособность районов, создавая препятствия для финансовых учреждений и местных властей при инвестировании в строительство жилья и модернизацию инфраструктуры. Угроза выселения нарушает социальную и экономическую стабильность домохозяйств, усиливая их исключение из процессов разработки политики и принятия решений в связи с тем, что их жилье не считается постоянным. Выселения жителей неформальных поселений приводят к финансовым потерям и часто уменьшают их средства к существованию, еще больше усугубляя их бедность. Это способствует сохранению неформального жилья, поскольку перемещенные лица создают убежища в других доступных местах. Неформальное жилищное строительство также обусловлено неэффективным управлением, особенно в сфере землепользования и городского планирования. Во многих развивающихся странах правила землевладения неясны или плохо соблюдаются, что затрудняет получение людьми надежных, законных прав собственности.

5. Миграция и перемещение населения

15. Изменение климата, связанные с ним бедствия (такие как наводнения, засухи и тепловые волны) и другие потрясения все чаще делают экономику сельских районов несостоятельной и лишают многих уязвимых людей средств к существованию. Климатические беженцы, желая обрести альтернативные источники средств к существованию, мигрируют в города в поисках работы и безопасности, часто оседая на окраинах городских районов, где они могут получить доступ к недорогому жилью и участвовать в неформальной экономике с более низкими барьерами для участия. Одной из основных причин перемещения населения в пострадавших районах являются вооруженные конфликты, и зачастую перемещенные лица мигрируют в города, поселки и центры, где они чувствуют себя в безопасности и где они могут получить доступ к гуманитарной поддержке. Несмотря на то, что некоторые лагеря для перемещенных лиц образуются спонтанно и предназначены для кратковременного пребывания, они часто превращаются в незапланированные города и поселения без официального намерения создать жилье более высокого качества, урегулировать права собственности на землю или обеспечить постоянное снабжение основными услугами, что приводит к росту неформальных поселений.

6. Исключение из правовой системы и политической жизни и дискриминация

16. Исторически сложилось так, что официальные системы домо- и землевладения часто исключают маргинализированные группы и людей, живущих в неформальных поселениях. Правовые и политические системы могут игнорировать, стигматизировать или активно дискриминировать определенные группы населения, отказывая им в доступе к безопасному жилью. Это исключение усугубляется политикой городского планирования, которая не учитывает потребности, чаяния и знания неформальных сообществ, что приводит к систематическому игнорированию их потребностей или откровенным угрозам выселения.

7. Непризнание культурных и социальных традиций

17. Культурные и социальные традиции определяют, как, где и почему строят жилье и живут общины, особенно если у них есть давние традиции самостоятельного строительства с использованием местных материалов и традиционной архитектуры. Эти предпочтения часто не учитываются в политике и планировании и могут не соответствовать официальным строительным нормам и правилам, что приводит к их классификации как неформальных, даже если они являются безопасными, устойчивыми и социально приемлемыми. В некоторых культурах предпочтение отдается мультигенерационным семьям, однако официальное жилье часто рассчитано на нуклеарные семьи и поэтому может быть непригодным или недоступным для расширенных семей, основанных на родственных связях. Коренные общины могут иметь родовые, культурные и духовные связи с землей, которую они занимают, пусть даже неофициально. Кроме того, социальные сети и коллективные действия способствуют развитию жилищного строительства: в процессе возведения неформального жилья соседи делятся своими ресурсами, трудовым потенциалом и знаниями.

C. Глобальные и региональные модели

18. Неформальные поселения – это глобальное явление с разными моделями и факторами роста в разных регионах, независимо от их характерных особенностей. В ходе обсуждений, предшествовавших Хабитат III, было признано, что, согласно оценкам, 70 процентов застроенной среды формируется в ходе неформальных процессов и что почти все жилье возводится постепенно в течение относительно длительного периода времени.

| UN Regions | Urban population living in slums or informal settlements (thousands) | | Proportion of urban population living in slums or informal settlement (%) | |
|---|--|-----------|---|------|
| | 2010 | 2022 | 2010 | 2022 |
| <i>Sub-Saharan Africa</i> | 174,946 | 265,385 | 57.3 | 53.6 |
| <i>Central and Southern Asia</i> | 302,697 | 334,418 | 51.7 | 42.9 |
| <i>Eastern and South-Eastern Asia</i> | 326,680 | 362,630 | 28.8 | 24.8 |
| <i>Latin America and the Caribbean</i> | 102,279 | 93,416 | 21.8 | 16.9 |
| <i>Western Asia and Northern Africa</i> | 65,881 | 61,727 | 25.2 | 17.8 |
| <i>Oceania</i> | 362 | 358 | 15.5 | 12.2 |
| <i>Northern America and Europe</i> | 7,651 | 5,759 | 0.9 | 0.7 |
| <i>Australia and New Zealand</i> | 16 | 8 | 0.1 | 0.0 |
| <i>World</i> | 980,512 | 1,123,702 | 27.3 | 24.8 |
| <i>Landlocked Developing Countries</i> | 55,425 | 73,828 | 50.4 | 46.6 |
| <i>Least Developed Countries</i> | 159,657 | 244,383 | 63.9 | 60.9 |
| <i>Small-Islands Developing States</i> | 7,569 | 8,923 | 20.1 | 19.9 |

Source: UN-Habitat, SDG 11.1

| | Городское население, проживающее в трущобах и неформальных поселениях (тыс. человек) | | Доля городского населения проживающее в трущобах и неформальных поселениях (в процентах) | |
|--|--|------|--|------|
| Регионы ООН | 2010 | 2022 | 2010 | 2022 |
| Африка к югу от Сахары | | | | |
| Центральная и Южная Азия | | | | |
| Восточная и Юго-Восточная Азия | | | | |
| Латинская Америка и Карибский бассейн | | | | |
| Западная Азия и Северная Африка | | | | |
| Океания | | | | |
| Северная Америка и Европа | | | | |
| Австралия и Новая Зеландия | | | | |
| Весь мир | | | | |
| Развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю | | | | |
| Наименее развитые страны | | | | |
| Малые островные развивающиеся государства | | | | |

Источник: ООН-Хабитат, ЦУР 11.1

19. В настоящее время в городских трущобах и неформальных поселениях проживает 1,1 млрд. человек, причем от 350 до 500 миллионов из этого числа составляют дети². За последнее десятилетие в большинстве регионов наблюдалось снижение доли городского населения, живущего в трущобах, при том что наивысшие показатели сохраняются в странах Африки к югу от Сахары и наименее развитых странах. Однако, хотя доля трущоб сокращается, быстрый рост городов означает, что абсолютное число обитателей трущоб продолжает расти, особенно в Африке и Азии³.

20. Сегодня в городах проживает около 57 процентов населения планеты, и, по прогнозам, этот показатель достигнет почти 70 процентов⁴, что приведет к увеличению числа людей, живущих в трущобах, на 2 млрд. человек в течение следующих 30 лет⁵. Эта тенденция особенно четко проявляется в наименее развитых странах, где более 60 процентов городских жителей проживают в неформальных поселениях, а число обитателей трущоб за последнее десятилетие увеличилось на 50 процентов, главным образом из-за быстрого роста городов⁶.

21. Если не принять меры, то к 2050 году ожидается резкое увеличение числа людей, проживающих в неформальных поселениях, до 2,9 млрд. человек, сосредоточенных в основном в трех регионах: Центральная и Южная Азия: 1,52 млрд. человек (52,4 процента от общего числа жителей трущоб в мире); Африка к югу от Сахары: 922,6 млн. человек (31,8 процента); и Восточная и Юго-Восточная Азия: 465,4 млн. (16,0 процента). В совокупности на эти три региона к 2050 году будет приходиться более 84 процентов населения трущоб в мире.

22. Хотя неформальные поселения – явление глобальное, их формы и факторы их появления существенно различаются в разных регионах под влиянием сложного взаимодействия социально-экономических, политических и пространственных факторов, которые зависят от региона, структуры управления, уровня урбанизации и моделей развития. Понимание различий между регионами, странами и городами имеет решающее значение для разработки и реализации стратегий благоустройства с учетом конкретных условий, обеспечивая

² ООН-Хабитат (2024 год). *Ежегодный доклад: Надлежащее жилье для всех*; ООН-Хабитат (2022 год). *Дети, города и жилье: Права и приоритеты*.

³ ООН-Хабитат (2022 год). *Глобальный план действий: Ускорение преобразования неформальных поселений и трущоб к 2030 году*.

⁴ Всемирный банк (2025 год) *Развитие городов*. Accessed 2025.

⁵ ООН-Хабитат (2022 год). *Доклад о состоянии городов мира: видение будущего городов*.

⁶ Организация Объединенных Наций (2022 год). *Доклад о целях в области устойчивого развития (ЦУР), 2022 год*.

привязку и адаптацию политики к местным структурам, возможностям регулирования и социальным потребностям⁷. Хотя ни один регион не является однородным, в следующих районах прослеживаются общие тенденции.

23. В Европе и Северной Америке неформальные поселения часто имеют вид застройки нерегулируемой плотности, такой как нестандартные пристройки, разделенные на части квартиры и неформальная аренда, а также в виде недолговечных и временных механизмов, таких как опека над недвижимостью. Они также создаются в виде лагерей и ненадлежащего жилья для не имеющих документов мигрантов и бездомного населения, а также для исторически маргинализированных групп (например, цыган). Ответные меры, как правило, направлены на регулирование жилья ненадлежащего качества, улучшение защиты арендаторов, решение проблемы краткосрочной и временной аренды и предоставление социального жилья. Например, Германия вкладывает средства в благоустройство старого жилого фонда, чтобы решить проблему скрытой перенаселенности. Испания, Португалия, Ирландия, Франция и Великобритания также провели реформы, направленные на борьбу с теневыми рынками аренды.

24. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна неформальные поселения в основном являются результатом самовольного возведения жилья на нерегулируемых землях, что часто приводит к образованию долговременных неформальных поселений. Однако многие страны разработали эффективную политику поэтапного благоустройства. В Бразилии программа «PAC Favelas», а в последнее время и «Periferia Viva», направлены на интеграцию неформальных поселений в официальную городскую среду путем улучшения инфраструктуры и качества услуг без перемещения жителей. Аналогичным образом, национальная нормативно-правовая база Колумбии способствует упорядочению прав собственности и предоставлению основных услуг в неформальных кварталах.

25. В странах Африки к югу от Сахары широко распространены неформальные поселения, часто включающие самовольно возводимое жилье на землях в отсутствие законного права собственности и, как правило, без доступа к воде, канализации и другим основным услугам. Рост городов часто опережает возможности государства, что приводит к их быстрому и нерегулируемому расширению. В ответ на это в нескольких странах были опробованы стратегии местного благоустройства с участием широких слоев населения. Например, в Кении при поддержке Программы участия в благоустройстве трущоб (ПУБТ) в таких районах, как Кибера, были проведены работы по благоустройству под руководством общин, сочетающие создание базовой инфраструктуры с обеспечением гарантий прав собственности и укреплением местного самоуправления.

26. В Азиатско-Тихоокеанском регионе разнообразие и масштабы неформальных поселений огромны: от городских трущоб большой плотности до неформальных пригородных поселений. В Индии в неформальном жилье проживает значительная часть городской бедноты, что побуждает к реализации масштабных программ модернизации, таких как Pradhan Mantri Awas Yojana (PMAY), которая поддерживает как восстановление жилья на местах, так и строительство нового доступного жилья. В Таиланде программа «Баан Манконг» является успешной моделью благоустройства трущоб, осуществляемого по инициативе общин, при государственной поддержке в вопросах землевладения, инфраструктуры и улучшения жилищных условий.

27. В регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) ситуация складывается по-разному. В таких странах, как Египет и Марокко, неформальные поселения часто возникают в результате незапланированного расширения городов и создания незаконных поселений на городских окраинах. Правительства реагируют на это с помощью политики регуляризации и инвестиций в базовую инфраструктуру. В странах Персидского залива, таких как Катар и Объединенные Арабские Эмираты, неформальные поселения являются менее заметными с точки зрения владения землей, но проявляются в виде переполненных общежитий для трудящихся и неформальной аренды для трудовых мигрантов с низким уровнем дохода. В этих условиях усилия по регулированию были сосредоточены на обеспечении минимальных жилищных стандартов и жилищных реформ в интересах трудящихся.

⁷

См. HSP/OEWG-H.2024/INF/2 и HSP/OEWG-H.2024/INF/5

D. Тенденции в осуществлении мероприятий, касающихся неформальных поселений

28. Во всех регионах растет признание того, что проблему существования неформальных поселений следует решать не путем выселения или игнорирования жителей, а с помощью основанных на широком участии, инклюзивности и правах человека подходов, подкрепленных целостной политикой и законодательством. Успешный опыт показывает, как важно сочетать обеспечение гарантий прав собственности, создание инфраструктуры и вовлечение общин, а также решение более широких структурных вопросов, таких как доступ к финансированию, инклюзивное управление и реформа законодательства. Обзор национальной городской нормативно-правовой базы в странах Латинской Америки и Карибского бассейна свидетельствует о растущих усилиях по институционализации права на город и принципов городских реформ по благоустройству неформальных поселений⁸. Увязка мероприятий с местными условиями необходима для того, чтобы усилия по благоустройству неформальных поселений были устойчивыми, справедливыми и способствовали жизнестойкости городов в долгосрочной перспективе. Во всем мире страны и города разработали широкий спектр стратегий по решению проблемы неформальных поселений, отражающих различные политические приоритеты, городские условия и социальную динамику.

29. За последние два десятилетия произошел заметный сдвиг в сторону двухвекторного подхода к решению проблемы городских неформальных поселений, который сочетает в себе благоустройство существующих трущоб со строительством доступного жилья и обеспечением обслуживаемых земельных участков. Этот подход отражает уроки, извлеченные из десятилетий разрозненных мероприятий, которые были направлены либо исключительно на коррективные, либо на профилактические меры без учета потребностей нынешних жителей. Такие страны, как Бразилия (в рамках программ Minha Casa Minha Vida и Periferia Viva), Индия (в рамках программы JNNURM), Южная Африка (в рамках программы благоустройства неформальных поселений) и Марокко (в рамках программы Villes Sans Bidonvilles), институционализировали эту двухвекторную стратегию, продемонстрировав ее способность одновременно улучшать условия жизни в неформальных поселениях и создавать новый жилой фонд. Этот двухвекторный подход, одобренный в Новой программе развития городов и ЦУР 11, признан важнейшим и устойчивым путем к обеспечению инклюзивного, устойчивого и справедливого городского развития⁹.

а) **Благоустройство на местах** – этот подход направлен на улучшение условий жизни в существующих неформальных поселениях без переселения жителей. Оно включает в себя модернизацию инфраструктуры, такой как водоснабжение, канализация и электроснабжение, и повышение качества жилья, а также решение таких вопросов, как землевладение и доступ к государственным услугам. Основная цель состоит в том, чтобы сохранить общинные связи, средства к существованию и социальные сети, постепенно интегрируя эти районы в формальную городскую систему. Одним из ключевых примеров является Программа участия в благоустройстве трущоб (ПУБТ), осуществляемая под руководством ООН-Хабитат и Европейского союза, которая поддерживает благоустройство на местах более чем в 40 странах и 190 городах и охватывает более 4 млн. человек. В рамках ПУБТ особое внимание уделяется планированию под руководством общин, обеспечению прав собственности и инклюзивному развитию инфраструктуры, а также укреплению местного управления и рамок политики. Согласовывая усилия по благоустройству с национальными и общегородскими целями в области развития, ПУБТ отражает преобразующий потенциал благоустройства на местах как путь к формированию более устойчивых, инклюзивных и жизнестойких городов. Программа благоустройства деревень в Индонезии представляет собой еще один пример успешной национальной крупномасштабной программы благоустройства на базе общин, которая была нацелена на организацию благоустройства на местах, а не на переселение, и продемонстрировала успешные подходы к постепенному и доступному благоустройству. Ключевые факторы успеха включают в себя интеграцию программы в национальное планирование развития, участие общин и интеграцию городских систем.

⁸ Rossbach, A., Scholz, B., Krause, C., Montandon, D. T., Haddad, F., Pinzón Bermúdez, J. A., Morales, J., Costa, M. A., Zabala Corredor, S. K., Castro Tuirán, S., Hernández, V., & Cobbett, W. (2017). An overview of national urban laws in Latin America and the Caribbean: Case studies from Brazil, Colombia and Ecuador. São Paulo: Publisher Brasil. Альянс городов. ISBN 978-85-85938-90-1.

⁹ Альянс городов (2021 год) “Systematic approaches to slums – A review of national and city-wide approaches”, Cities Alliance, Brussels.

b) Комплексное развитие городов в рамках политики и законодательства – В

некоторых странах и городах используются комплексные подходы, сочетающие в себе жилье, транспорт, окружающую среду, услуги и социальную интеграцию. Эти программы рассматривают неформальные поселения как часть более широкой городской системы, стремясь построить справедливое и устойчивое будущее городов. В качестве примера можно привести комплексные городские проекты в г. Медельин в Колумбии и инициативу «Города без трущоб» в Марокко. Несмотря на перспективность, эти подходы требуют твердой политической воли, включения в общую городскую политику, межведомственной координации и долгосрочных инвестиций. Городская политика и законодательство играют ключевую роль в содействии устойчивому преобразованию неформальных поселений путем создания институтов и механизмов, позволяющих городам высвобождать средства для предоставления услуг и создания инфраструктуры в неблагополучных районах. Например, особые зоны социального интереса (ОЗСИ), созданные в соответствии с Городским статутом – федеральным законом Бразилии, позволили признать законность занятия земли, что стало ключевым стимулом для упорядочения земельных участков и адаптации стандартов планирования и инфраструктуры к существующим схемам расселения и позволило избежать массовых перемещений населения¹⁰. Принятый в Аргентине в 2018 году Закон о режиме социально-урбанистической интеграции в населенных кварталах создал правовую основу для интеграции неформальных поселений путем реструктуризации городов с целью улучшения инфраструктуры и услуг для целевых кварталов¹¹. Закон Колумбии № 388 от 1997 года, также известный как Закон о развитии территорий (ЗРТ), также призван регулировать устойчивое и справедливое территориальное развитие. В Китае городские поселения (Chengzhongcun) интегрировали обеспечение инфраструктуры и услуг за счет перепланировки на местах по инициативе общин, признания прав коллективной собственности и интеграции поселений в городскую инфраструктуру.

c) Подходы, реализуемые под руководством общин – Эти стратегии признают

общины в качестве главных участников процесса планирования и осуществления. Жители определяют приоритеты, разрабатывают решения и управляют проектами, часто при поддержке неправительственных организаций или местных властей. Такой подход способствует укреплению местного управления, социальной сплоченности и устойчивости. В качестве примера можно привести объединения жителей трущоб в Южной Африке и на Филиппинах. Хотя благоустройство, осуществляемое под руководством общин, расширяет возможности, для его эффективного масштабирования требуется долгосрочная институциональная поддержка, обучение и доступ к финансовым средствам. В качестве примера можно привести объединения жителей трущоб в Южной Африке и на Филиппинах. Программа «Baan Mankong» в Таиланде является примером масштабной национальной программы, способствующей благоустройству неформальных поселений на основе широкого участия, в рамках которой городские общины активно участвуют в разработке решений, получая субсидии на инфраструктуру или кредиты для коллективного благоустройства своих домов.

d) Участок и услуги – В этой модели правительство предоставляет базовые

обслуживаемые участки земли (с дорогами, дренажом и коммуникациями), на которых жители могут постепенно возводить свои дома. Этот подход поощряет поэтапное самостоятельное строительство в структурированном городском ландшафте. Он был применен в таких странах, как Кения, Индия и Замбия. Для того чтобы он был успешным, необходимо эффективное управление землей и постоянное общественное участие. Возвращение к этой модели после первоначального отказа от нее в 1980-х годах также указывает на более общую тенденцию к более открытому признанию необходимости пошагового подхода в политике и практике.

e) Улучшение жилищных условий – Улучшение жилищных условий обозначает

процесс повышения физического, функционального и экологического качества жилья в неформальных поселениях, часто путем небольших, пошаговых изменений. Это может включать ремонт крыш, улучшение теплоизоляции, добавление вентиляции или санитарно-технического оборудования, а также повышение энергоэффективности домов. Несмотря на скромные масштабы, такие меры могут привести к значительному улучшению повседневной жизни людей. Помимо повышения качества жилья, улучшение жилищных условий способствует укреплению физического и психического здоровья, повышению

¹⁰ Альянс городов (2016 год): Rossbach, A., Bruno, A. P., Carvalho, C. S., Fernandes, E., Magalhães, I., Montandon, D., & Saule Júnior, N. (eds). City statute: The old and the new urban agenda: An analysis of 15 years of the law.

¹¹ Régimen de regularización dominial para la integración socio-urbana. Ley 27453
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/actualizacion>.

безопасности и комфорта, уменьшению социальной стигматизации и укреплению связей с обществом. Это также открывает экономические возможности, позволяя получать доход от надомной работы и сокращая расходы на коммунальные услуги. Для женщин, в частности, улучшение жилищных условий может способствовать созданию защищенного личного пространства, безопасности и участию в принятии решений в семье и общине. В целом, улучшение жилищных условий является жизненно важным инструментом благоустройства неформальных поселений, выступая в качестве катализатора социальной интеграции, расширения экономических прав и возможностей и обеспечения устойчивости городов в долгосрочной перспективе.

f) **Перемещение и переселение** – Перемещение используется, когда поселения расположены в опасных районах или необходимы для реализации инфраструктурных проектов. Это предполагает переселение жителей в новое жилье, часто на окраины городских районов. Хотя переселение может обеспечить более качественное жилье, оно часто приводит к социальным и экономическим потрясениям, включая потерю средств к существованию, ослабление связей с общиной и ограничение доступа к городским услугам. Многие подобные инициативы потерпели неудачу, когда новое жилье оказалось недоступным или неудачно расположенным, что вынудило людей вернуться к неформальному образу жизни.

g) **Выселение и расчистка территории** – Несмотря на растущее признание необходимости инклюзивного городского развития, в некоторых городах по-прежнему существует практика выселения и расчистки территории. Такой подход обычно предполагает принудительную ликвидацию и снос неформальных поселений, что часто оправдывается инициативами по обновлению города, необходимостью благоустройства или подготовкой к крупномасштабным мероприятиям. Во многих случаях такие действия осуществляются без надлежащих консультаций, переселения или компенсации, что приводит к нарушению прав человека и усугублению нищеты и уязвимости. Вместо того чтобы устранить коренные причины существования неформальных поселений, такой подход, как правило, переносит проблему в другое место, что часто приводит к дальнейшей маргинализации. Практические специалисты в области городского развития и правозащитные организации широко признают его неустойчивым и контрпродуктивным.

E. Общие проблемы

30. Несмотря на определенный прогресс в решении проблемы неформальных поселений за последнее десятилетие, сохраняются серьезные ограничения. Одной из наиболее серьезных проблем является разрозненность и непоследовательность мероприятий, осуществляемых на местном уровне¹². В то время как некоторые муниципалитеты активно участвуют в поддержке жителей с помощью программ жилищного обеспечения или посредничества, другие в основном сосредоточены на выселении или вообще не участвуют в решении этой проблемы. Это приводит к тому, что на разных территориях применяется неодинаковый подход, а результаты во многом зависят от политической воли и возможностей местных участников, а не от общегородской стратегии или последовательной национальной политики.

31. Трудности усугубляют растущая незаметность и разбросанность неформального жилья. По мере ликвидации крупных поселений жители часто переезжают в более мелкие, разбросанные на большой территории места, которые труднее охватить и контролировать, что ослабляет общинные сети и усложняет работу с населением.

32. Еще одним серьезным ограничением является отсутствие стабильного и долгосрочного финансирования. Многие инициативы основаны на краткосрочном финансировании отдельных проектов, что препятствует укреплению доверия, вовлечению общин и процессам постепенной интеграции.

33. Отсутствие законного права собственности на землю напрямую ограничивает доступ жителей к основным услугам и инструментам финансирования. Не имея официальных прав собственности, они постоянно чувствуют себя незащищенными и не могут с уверенностью инвестировать в свои дома или их благоустраивать. Кроме того, отсутствие безопасного жилья подвергает жителей эксплуатации, риску для здоровья и исключению из системы государственных услуг и финансовых систем.

34. Еще одним препятствием являются ограниченные финансовые возможности. Низкие и нерегулярные доходы ограничивают возможности семей позволить себе благоустройство, а

¹² Agence Française de Développement (2023 год). [Dix ans de résorption de bidonvilles... et de recherches](#). Géocarrefour, Volume 97/2.

доступное и недорогое финансирование жилья по-прежнему является практически недоступным. Несмотря на то, что общественные займы или поддержка от неправительственных организаций дают временное облегчение, они часто не соответствуют реальным потребностям.

35. Слабая институциональная поддержка препятствует достижению устойчивого прогресса. Местным властям может не хватать ресурсов, персонала или политической воли, необходимой для реализации долгосрочных стратегий. В результате неформальные районы часто оказываются без должного внимания, а государственные инвестиции и координация действий практически отсутствуют.

36. Наконец, еще одна проблема заключается в том, как зачастую определяется дефицит жилья. Приравнивая качественные недостатки к количественной нехватке жилья, многие политические подходы рисуют оставить жителей неформальных поселений без должного внимания. Как отмечает Африканский банк развития, если рассматривать только нижнюю 40-процентную долю городского населения в Нигерии, Камеруне и Замбии, то практически все домохозяйства живут в ненадлежащих условиях, как это определено в ЦУР 11.1.1¹³. При этом в неформальных поселениях проживают менее половины этих домохозяйств. Основные проблемы, с которыми они сталкиваются, связаны с доступом к услугам и перенаселенностью.

37. В совокупности эти правовые, экономические и административные проблемы создают системное «узкое место», которое по-прежнему препятствует инклузивному и долгосрочному улучшению жилищных условий в неформальных поселениях. Их решение требует принятия комплексных, многоуровневых мер.

II. Предлагаемый проект рекомендаций

38. Растущая проблема неформального жилья, которая наиболее остро стоит в неформальных поселениях, требует принятия комплексных мер, направленных на устранение ее коренных причин и создание альтернатив неформальному жилью.

A. Благоустройство и преобразование неформальных поселений

39. Решение проблемы неформального жилья в неформальных поселениях требует двойственного подхода: улучшения жилищных условий отдельных граждан и преобразования основополагающих систем законодательства, планирования и обслуживания, которые способствуют сохранению неформальных поселений. Это включает в себя реформирование системы городского планирования, расширение инфраструктуры и основных услуг, а также обеспечение гарантий прав собственности. Для разработки стратегий инклузивного жилищного и социально-экономического развития необходимо регулярно собирать и анализировать социальные и экономические данные с помощью переписи населения и пространственного картирования на городском и национальном уровнях.

40. Первоочередное внимание следует обратить на благоустройство на местном уровне, объединяющее пространственные и жилищные улучшения при минимальном перемещении населения и сохранении средств к существованию. Основные меры по улучшению качества неформального жилья включают:

1. Обеспечение улучшенной инфраструктуры и базовых услуг в неформальных поселениях

41. Во многих городских условиях превращение неформального жилья в жилье надлежащего качества требует гарантированного доступа к основным городским услугам. Расширение доступа к основным услугам, таким как канализация, водоснабжение, электричество, транспорт и другие важнейшие элементы инфраструктуры, напрямую улучшает условия жизни в существующих домах, уменьшает остроту проблемы перенаселенности и способствует постепенному улучшению жилищных условий. Такие усилия часто оказываются более быстрое и широкое воздействие на качество жилья, чем просто строительство новых жилых единиц, особенно для семей с низким уровнем дохода.

42. Для того чтобы улучшение инфраструктуры было эффективным, оно должно пользоваться приоритетным вниманием и происходить до улучшения жилищных условий или, по крайней мере, одновременно с ним. В случае задержки с предоставлением услуг ситуация в неформальных поселениях рискует еще больше ухудшиться, а затраты на благоустройство

¹³

Африканский банк развития (2022 год). *Promoting affordable housing in African Cities*.

могут возрасти, особенно если перепланировка становится необходимой после того, как домохозяйства уже вложили значительные средства в свои дома.

43. Предоставление услуг должно быть своевременным, скоординированным и согласованным с более широкой системой планирования. Во многих неформальных поселениях основные услуги предоставляются общинами или неформальными субъектами и зачастую не подключены к общегородским инфраструктурным сетям.

44. Приоритетной задачей также должно являться улучшение общественного пространства. Благоустройство общественного пространства способствует повышению социальной сплоченности и благополучию жителей, особенно в тех случаях, когда личное пространство ограничено.

45. Для усиления физической и социальной интеграции неформальных поселений следует применять подход, учитывающий интересы улиц и районов. Улицы служат основой для скоординированного благоустройства, позволяя согласовывать инфраструктуру с планируемым городским пространством. В территориальных планах, основанных на участии населения, должны определяться уличные сети, инфраструктурные маршруты и общественные пространства до начала их реализации. Прокладка инфраструктурных маршрутов, включая водоснабжение, водоотведение и электроснабжение, по запланированным улицам обеспечивает экономически эффективное и масштабируемое предоставление городских услуг. Выбор и последовательность предоставления услуг должны соответствовать местным приоритетам и потребностям в инфраструктуре с учетом конкретных условий. Они часто включают доступ к безопасному и надежному водоснабжению, канализации и утилизации отходов, электричеству и освещению, дорогам, повышающим мобильность, сетям связи, а также медицинским и образовательным учреждениям.

46. Национальные и муниципальные руководства должны способствовать применению комплексных и территориальных подходов, а также создавать механизмы финансирования для поддержки местных властей и партнеров. Эффективные подходы включают в себя благоустройство под руководством общин, партнерства между государственным и частным секторами, схемы распределения затрат и модульные системы инфраструктуры, которые можно расширять с течением времени. Эти стратегии способствуют повышению устойчивости и реагированию на меняющиеся местные потребности.

47. Наконец, улучшение инфраструктуры должно быть связано с более широкими городскими системами. Увязка предоставления услуг с правовыми инструментами может способствовать постепенному упорядочению прав собственности и повышению безопасности жителей. Привязка благоустройства к местным экономическим системам, таким как производственно-сбытовые цепочки в сфере распределения продуктов питания, строительных материалов и предоставления основных услуг, еще больше повышает устойчивость к внешним воздействиям и расширяет возможности получения средств к существованию. Включение инфраструктурных стратегий в долгосрочные общегородские рамки в области мобильности, жилья, занятости и устойчивости обеспечивает преобразование неформальных поселений в инклюзивные, жизнеспособные и процветающие районы.

2. Институционализация поддержки поэтапного, самостоятельного благоустройства жилья под руководством общин

48. Меры по благоустройству неформальных жилищных структур должны опираться на усилия и инвестиции, уже сделанные жителями, а не вытеснять или заменять их. Многие домохозяйства строили свои дома постепенно, используя ограниченные ресурсы, часто не имея доступа к официальной поддержке. Поэтому государственные программы благоустройства должны быть направлены на повышение долговечности жилья, повышение устойчивости к погодным и экологическим рискам, обеспечение достаточной жилой площади и доступности для всех.

49. Поэтапное благоустройство – это практический и справедливый путь к улучшению жилищных условий. Оно позволяет семьям постепенно благоустраивать свои дома в соответствии с их финансовыми возможностями и меняющимися потребностями, снижая при этом риск джентрификации и принудительного выселения. Такой подход способствует повышению чувства ответственности у общин и долгосрочной стабильности. Для того чтобы она была успешной, техническую помощь следует оказывать на местном уровне, опираясь на знания и практику общин и поощряя методы строительства, основанные на участии населения. Строительные нормы должны быть реалистичными и адаптированными к местным условиям, включая уровень доходов, культурные предпочтения и доступные материалы.

50. Для обеспечения таких улучшений необходимо расширять инструменты инклюзивного финансирования, включая схемы микрофинансирования, программы сбережений и возобновляемые фонды общин. Эти механизмы должны быть доступны для домохозяйств с низким уровнем дохода и дополняться целевыми субсидиями для наиболее уязвимых групп населения, включая домохозяйства, возглавляемые женщинами, пожилых людей и людей с ограниченными возможностями. Нормативно-правовая база должна быть пересмотрена с целью постепенного обеспечения прав собственности, начиная от промежуточных механизмов, таких как сертификаты на проживание, и заканчивая полным оформлением прав собственности, где это необходимо. Эти реформы должны также защитить от спекуляций и эксплуатации аренды, особенно в контексте благоустроенных поселений.

51. Улучшение жилищных условий не должно происходить изолированно. Оно должны быть тесно связано с инвестициями в основные городские услуги, такие как водоснабжение, канализация, электроснабжение, инфраструктура мобильности, а также общественные пространства. Это гарантирует, что поселения будут безопасными, функциональными и лучше интегрированными в городское пространство. Улучшения должны осуществляться в рамках процессов территориального планирования, основанных на широком участии, которые определяют планировку улиц, инфраструктурные маршруты и общие пространства до того, как будут сделаны крупные инвестиции. Скоординированное предоставление инфраструктуры через запланированные уличные сети обеспечивает экономически эффективные и масштабируемые услуги.

52. Процессы благоустройства также должны учитывать экологические и климатические риски. Поселения часто расположены в уязвимых районах, и благоустройство дает возможность внедрить меры по повышению устойчивости к внешним воздействиям и улучшить адаптационный потенциал. Принимаемые меры должны способствовать укреплению практики строительства с учетом климатических условий, снижению подверженности опасностям и повышению готовности к чрезвычайным ситуациям, особенно для групп населения, сталкивающихся с наибольшим риском.

53. Наконец, программы благоустройства должны способствовать экономическому развитию на местном уровне, укрепляя производственно-сбытовые цепочки в строительном секторе и сфере услуг. Необходимо привлекать местных специалистов, таких как каменщики, инженеры и поставщики материалов, чтобы улучшение жилищных условий способствовало повышению уровня жизни и устойчивости местной экономики. Признание роли неформальной экономики и включение усилий по благоустройству в более широкие городские стратегии обеспечит, чтобы инвестиции в жилье также способствовали социальному равенству, устойчивости и долгосрочной городской интеграции.

3. Меры по защите прав собственности и переустройству земель

54. Гарантирование прав собственности имеет решающее значение для устойчивого улучшения ситуации в неформальных поселениях. Не имея официального признания, жители часто сталкиваются с постоянной угрозой выселения и лишены доступа к государственным услугам, инвестициям в инфраструктуру и финансированию жилья. Обеспечение защиты прав собственности и возможность переустройства земель являются важнейшими инструментами, позволяющими обратить всipyть такое исключение из жизни и стимулировать долгосрочные инвестиции в жилищное строительство и городские услуги.

55. Для того чтобы эти процессы были эффективными, они должны опираться на инклюзивные и официально признанные механизмы, которые должны быть прозрачными, ориентированными на бедные слои населения и адаптированными к различным реалиям землевладения. Важнейшим принципом, представленным в Новой программе развития городов (НПРГ), является то, что нормативно-правовая база должна признавать социальную и экологическую функцию земли. Национальным и местным органам власти следует продвигать четкие и официальные принципы, признающие различные виды землевладения, включая обычные, общинные, коллективные и неформальные договоренности, и обеспечивать защиту этих прав от спекуляций и принудительного перемещения населения.

56. В условиях, когда административный потенциал ограничен, можно использовать поэтапный подход. Он может начинаться с промежуточных форм собственности, таких как сертификаты на проживание или временные разрешения, с целью постепенного перехода к полному обладанию правами собственности по мере укрепления институтов. Эти промежуточные решения уже сейчас могут обеспечить существенную защиту и создать условия для инвестиций.

57. Для предотвращения непреднамеренного ущерба, особенно для уязвимых групп, таких как арендаторы или лица, арендующие жилье неформальным образом, упорядочение прав собственности должно сопровождаться надежными социальными гарантиями и механизмами подотчетности. Необходимо четкое руководство, чтобы предотвратить выселение, повышение арендной платы или отчуждение в процессе оформления. Особое внимание должно быть уделено защите прав женщин, молодежи и маргинализированных групп населения. Ключевую роль в этой связи могут сыграть такие модели, как общественные земельные трасты, которые обеспечивают защиту земли от спекулятивного давления, сохранение доступности жилья в течение длительного времени и управление процессом застройки самими жителями.

58. Параллельно с этим переустройство земельных участков обеспечивает более эффективное и справедливое землепользование, позволяя местным заинтересованным сторонам реорганизовать участки для размещения необходимой общественной инфраструктуры, сохраняя при этом справедливый доступ к земле и жилью.

59. Вопросы защиты прав собственности и переустройства также должны быть интегрированы в более широкие рамки городского планирования. Это включает расширение базовой инфраструктуры, интеграцию в муниципальные системы и согласование с долгосрочными стратегиями пространственного развития. Для того чтобы мероприятия отражали потребности и чаяния жителей и способствовали созданию инклюзивных и жизнестойких городов, планирование должно осуществляться с участием местного населения.

4. Принятие нормативно-правовых рамок для интеграции гибких систем зонирования, землепользования и планирования в неформальных поселениях

60. Принятие и изменение национального и городского законодательства о планировании, чтобы разрешить выделение особых зон планирования (ОЗП) в неформальных поселениях, которые имеют уникальные потребности в развитии, будет содействовать адаптивному пространственному планированию и защите от массовых выселений. ОЗП предоставляют возможности для раскрытия социальных и экологических функций земли для общественного использования и частных инвестиций, что в конечном итоге приведет к масштабному преобразованию неформальных поселений. ОЗП должны быть основаны на инклюзивном управлении с участием общин и других заинтересованных сторон для совместной разработки инфраструктуры, услуг и решений о собственности. Этот подход также должен предусматривать поэтапное благоустройство в соответствии с минимальными нормами безопасности зданий.

61. Директивные органы также могут разработать более гибкие и инклюзивные системы планирования, чтобы учесть широкий спектр жилищных решений, в частности в неформальных поселениях и трущобах. Помимо бразильского подхода ZEIS, еще одним ценным примером того, как приостановление действия традиционных правил планирования может позволить найти инновационные решения, учитывающие местные проблемы, является особая зона планирования (ОЗП) Мукуру в Найроби (Кения). Привлекая жителей и формируя междисциплинарные партнерства между правительством, гражданским обществом и частным сектором, ОЗП Мукуру продемонстрировала, что совместное планирование может способствовать целостному развитию с участием общин, которое удовлетворяет потребности в жилье, содействуя при этом обеспечению социального равенства и устойчивости.

62. Важное значение также имеет признание неформальных поселений в национальном и субнациональном законодательстве в качестве законных городских пространств, требующих комплексного включения в городскую среду. Оно подразумевает включение права на город и социальной и экологической функции земли в законодательство, чтобы способствовать реализации прав на землю и жилье для домохозяйств с низким уровнем дохода.

63. Поэтапные и адаптируемые варианты обеспечения прав собственности, включая временные разрешения на проживание, общинные земельные трасты и коллективные титулы, могут развиваться в процессе поэтапного получения прав собственности, и при этом модели прав собственности, основанные на праве бедных слоев населения, помогают предотвратить спекулятивное перемещение и джентрификацию.

B. Надлежащее и доступное жилье как альтернатива неформальным поселениям

64. Ожидается, что спрос на доступное жилье будет продолжать расти в связи с быстрым ростом численности населения, урбанизацией и изменением демографической структуры домохозяйств. Наиболее эффективным и экономически выгодным способом ограничить

разрастание трущоб и неформального жилья является значительное увеличение количества доступных и достойных вариантов жилья.

1. Расширить варианты обеспечения доступного жилья за счет привлечения ресурсов государственного и частного секторов, а также взносов общин и самопомощи, которые отвечают потребностям и образу жизни домохозяйств с низким уровнем дохода; это включает в себя арендованное, кооперативное и общественное жилье, самостоятельное строительство и поэтапное строительство жилья

65. Подходы к обеспечению жильем на местном уровне предполагают проведение комплекса политических, финансовых, земельных, градостроительных и институциональных реформ для повышения доступности надлежащего и недорогого жилья для домохозяйств с низким уровнем дохода. Правительствам также следует разработать диверсифицированную политику в области жилищного обеспечения, включающую целый ряд вариантов, начиная от моделей строительства кооперативного жилья и заканчивая созданием базовых жилых единиц, пригодных для поэтапного благоустройства.

66. Арендное жилье должно быть интегрировано в эту политику посредством развития социального арендного жилья и укрепления вторичного рынка аренды. Это включает в себя поддержку как в точке зрения спроса, например, субсидии для повышения доступности жилья, так и с точки зрения предложения, включая стимулы для расширения и благоустройства арендного фонда. В то же время для того, чтобы арендное жилье способствовало инклюзивному и справедливому развитию городов, необходимо жесткое регулирование роста арендной платы, минимальных критериев качества и защиты арендаторов.

67. Необходимо предоставлять технические консультационные услуги для поддержки самостоятельного строительства нового жилья, чтобы обеспечить соблюдение минимальных требований к безопасности и планированию. Они должны сочетаться с инструментами финансовой поддержки, способствующими поэтапному самостоятельному строительству жилья, когда домохозяйствам могут предоставляться первоначальное жилье, материалы или небольшие гранты для поддержки их усилий.

68. Частный сектор может внести свой вклад в развитие доступного жилья с помощью таких стимулов, как земельные участки, налоговые льготы и субсидии на развитие инфраструктуры. Между тем, партнерства между государственным и частным секторами оказываются наиболее эффективными, когда роли и обязанности четко определены, особенно в проектах, связанных с арендой и строительством жилья для людей с разным уровнем дохода.

69. Доступное, безопасное и пригодное для жизни жилье должно обеспечиваться путем сочетания благоустройства на местном уровне, застройки ранее использованных загрязненных территорий и вариантов социального жилья, предназначенного для наиболее уязвимых слоев населения. Эти усилия по строительству жилья должны осуществляться в процветающих городских районах, обеспечивающих доступ к образованию, здравоохранению и социальным услугам, а также к высококачественным общественным пространствам и инклюзивным, доступным сетям мобильности.

2. Увеличить предложение доступных, обслуживаемых и удачно расположенных земельных участков для строительства жилья за счет рационального землепользования и территориального планирования

70. Земля является ключевым фактором, определяющим достаточность жилья, благодаря таким факторам, как ее расположение, доступность и предоставляемые услуги. Большая часть неформального жилья расположена на необслуживаемых землях, часто в пригородных районах. Правительствам следует рассмотреть возможность реализации схем «участок и услуги», предусматривающих предоставление участков земли в запланированных поселениях, подключенных к основной городской инфраструктуре, такой как водоснабжение, канализация, дороги и электричество, особенно в рамках запланированного расширения городов. В сочетании с доступом к рабочим местам эти схемы позволяют домохозяйствам строить свои дома постепенно безопасным и достойным образом.

71. Эти схемы предусматривают обеспечение прав собственности на жилье и доступности жилья за счет государственного финансирования. Они должны сопровождаться оказанием технической помощи, чтобы помочь общинам соблюдать минимальные стандарты планирования и строительства при возведении домов.

72. Подходы, связанные с обеспечением «участка и услуг», должны сочетаться с инструментами переустройства и упорядочения земельных отношений, чтобы сделать землю

доступной в неформальных поселениях, не прибегая к выселению. Для повышения доступности жилья и инклюзивности городского развития местные власти также могут создавать городские земельные банки, чтобы приобретать и резервировать землю для нерыночного использования, например, для строительства доступного и социального жилья.

3. Проводить комплексную жилищную и городскую политику, способствующую инклюзивному и компактному росту городов и предотвращающую увеличение числа недостаточно обслуживаемых и неформальных периферийных районов

73. Правительствам следует проводить жилищную политику, увязывающуюся с транспортными возможностями, занятостью, социальными услугами, инфраструктурой и экологической устойчивостью. Такой комплексный подход будет способствовать инклюзивному и компактному развитию городов и поможет предотвратить появление периферийных неформальных поселений, не получающих достаточного обслуживания, которые расширяются неустойчивым образом, увеличивая тем самым транспортные расходы для домохозяйств с низким уровнем дохода.

74. Планирование промышленных и особых экономических зон должно систематически подкрепляться стратегиями и программами строительства доступного жилья. Политика зонирования городов должна способствовать развитию смешанных доходов, смешанных видов использования и более высокой плотности застройки, которые поощряют социальное разнообразие и пространственную инклюзивность.

75. Планы расширения городов должны включать методы, обеспечивающие инклюзивность, интегрируя социальное и доступное жилье в более широкие рамки городского развития, обеспечивая сбалансированный и справедливый рост города.

76. Содействие пространственной справедливости и сокращение пространственного неравенства требуют применения подходов к управлению городами, которые признают и обеспечивают широкий спектр прав на землю. Необходимо внедрять механизмы, документирующие право собственности и поддерживающие социальные и экологические функции земли, при этом активно предотвращая принудительные выселения и обеспечивая соответствующие гарантии в случаях, когда переселение необходимо. Необходимо создать эффективные системы управления земельными ресурсами, чтобы обеспечить наличие удачно расположенных земель в преддверии роста городов, а не в качестве ответной меры.

77. Важнейшую роль в обеспечении инклюзивного городского развития играет стратегическое планирование. Оно включает в себя разработку ресурсосберегающих и сбалансированных мер по преобразованию неформальных поселений на уровне микрорайонов, городов, стран и регионов. Такое планирование должно ориентироваться на интересы людей и устойчивое развитие, обеспечивая справедливое распределение выгод от урбанизации.

C. Средства, способствующие реализации двухвекторного подхода к неформальным поселениям: благоустройство и создание альтернатив

78. Последовательный двухвекторный подход, сочетающий благоустройство с созданием альтернатив, требует формирования благоприятных условий, таких как надежные данные, инклюзивное управление, устойчивая политическая приверженность и доступное финансирование. Эти элементы поддерживают конкретные, справедливые меры, отвечающие реалиям неформальных поселений и способствующих долгосрочной интеграции и устойчивости городов.

1. Разрабатывать системы данных и укреплять местные знания о потребностях в жилье, уровне доходов и стратегиях преодоления трудностей для разработки инклюзивных и учитывающих конкретные условия стратегий и программ жилищного обеспечения и мониторинга реализации ЦУР 11

79. Укрепление систем данных, способных отражать разнообразие и сложность неформальных поселений на всех уровнях, является как техническим требованием, так и политическим приоритетом, позволяющим проводить справедливую, инклюзивную и основанную на фактических данных жилищную политику. Эти системы должны охватывать все типы жилья, формы землевладения (государственные, частные, ведомственные), уровни предоставления услуг и степень необеспеченности. Такая детализация позволяет лучше определять потребности и уязвимые места, а также выявлять недостатки в городской инфраструктуре и предоставлении услуг. Все мероприятия должны осуществляться на основе надежных, проверенных данных; предположения, основанные на неполной информации, могут привести к неэффективным действиям или даже причинить вред.

80. Данные также необходимы для мониторинга эффективности реализуемых программ и стратегий, а также для реализации права на достаточное жилище и достижения ЦУР 11. Создание коалиций данных, объединяющих правительства, общины, гражданское общество, научные круги и других партнеров для сбора и обмена надежными данными в открытых и стандартизованных протоколах, может повысить прозрачность, экономическую эффективность и справедливость за счет отражения мнений маргинализированных групп населения.

81. Данные должны признавать и повышать значимость существующих мер, принимаемых под руководством общин. Вместо того чтобы навязывать решения сверху, внешние участники должны опираться в своих действиях на жизнестойкость, инициативы и знания, уже имеющиеся в неформальных поселениях. Системы сбора данных на уровне общин должны включаться в интегрированные общегородские информационные платформы, позволяющие принимать меры на местном уровне. Параллельно с этим важное значение для пропаганды, определения приоритетов политики и мобилизации ресурсов имеет обобщение данных на национальном и глобальном уровнях.

82. Разделение неформальных поселений по типам, имеющим общие черты, может способствовать выработке соответствующих подходов к благоустройству с учетом конкретных условий. Например, такие страны, как Индия, адаптируют действия правительства в зависимости от типа собственности на землю (например, неформальные поселения, построенные на частной земле, неформальные поселения, построенные на государственной земле). Заинтересованным сторонам настоятельно рекомендуется поддерживать мнения, основанные на конкретных примерах, которые отражают местную динамику и позволяют избежать обобщенных предположений.

83. Помимо улучшения адресности и планирования, данные позволяют наглядно продемонстрировать экономический и социальный вклад систем неформального жилья. Неформальные поселения включены в более широкие городские рынки и взаимодействуют с официальными службами и инфраструктурой. Связанные с ними субъекты – жители, строители, поставщики услуг – часто активно участвуют в формировании экономического городского пространства. Демонстрация масштабов и ценности этих неформальных рынков может стать убедительным аргументом в пользу государственных инвестиций и долгосрочных стратегий благоустройства, а также показать цену бездействия.

84. Разработка эффективных альтернатив неформальному жилью требует детального понимания реалий и траекторий развития домохозяйств. Это касается не только текущих жилищных условий и стратегий преодоления трудностей, но и уровня доходов, расходов, связанных с жильем, и того, как дома обеспечивают средства к существованию, например, с помощью деятельности, приносящей доход на дому. Помимо текущих потребностей, важно спрогнозировать будущий спрос на жилье: где потребуется жилье, в каких типах жилья будут нуждаться различные социально-экономические группы, как будут меняться размеры домохозяйств и доходы. Такой перспективный анализ позволяет разрабатывать стратегии для того, чтобы идти в ногу с ростом городов, а не просто реагировать на изменения.

85. Важно также признать взаимосвязь между официальными и неформальными рынками. Жители неформальных поселений часто зарабатывают и тратят деньги в рамках официальной экономики, а субъекты из официального сектора могут предоставлять товары, услуги или арендовать жилье в неформальных поселениях. Эта динамика должна признаваться и поддерживаться с помощью прозрачных действий и регулирования, а не исключения. Чтобы избежать дискриминационной практики, эти данные должны быть интегрированы в более широкие базы данных переписи населения и жилого фонда и не рассматриваться как изолированные или исключительные. Планирование должно отражать реальность неформальных поселений как части городского пространства, а не как отдельных или временных образований.

86. В конечном счете, решение проблемы неформальных поселений начинается с признания того, что они является продуктом структурных условий, а не отражением индивидуальных неудач. Данные должны служить основой для принятия инклюзивных и основанных на правах человека мер, а не для стигматизации и без того уязвимых групп населения.

2. Обеспечить участие общин в разработке, реализации и контроле инициатив по преобразованию жилого фонда и неформальных поселений

87. Участие общин и расширение их прав и возможностей являются главными составляющими устойчивого благоустройства неформальных поселений. Обеспечение полного

вовлечения жителей на всех этапах – от первоначального планирования до реализации и долгосрочного обслуживания – способствует формированию чувства ответственности, подотчетности и достижению более эффективных результатов. Для этого необходимо институционализировать инклюзивные механизмы участия и внедрить их в программы жилищного строительства и городского развития как на национальном, так и на местном уровнях.

88. Правительства должны разработать инклюзивную городскую политику и адаптируемую нормативно-правовую базу, отражающую общее видение интеграции и защиты всех городских жителей. Эти рамки должны быть достаточно гибкими, чтобы учитывать различные реалии неформальных поселений, обеспечивая при этом признание и защиту прав и потребностей малообеспеченных и маргинализированных групп населения. Инклюзивное принятие решений особенно важно в контексте благоустройства неформальных поселений, где местные знания, социальная динамика и приоритеты общин играют жизненно важную роль в разработке эффективных мероприятий.

89. Для этого системы управления должны быть сформированы на основе многоуровневого сотрудничества, сочетающего вовлечение общин по принципу «снизу вверх» и институциональную поддержку по принципу «сверху вниз». Местные органы власти должны возглавить скоординированные межсекторальные партнерства с гражданским обществом, представителями частного сектора и соответствующими общинами. Такие механизмы гарантируют, что все заинтересованные стороны будут услышаны, а их права соблюдаются на всех этапах планирования и осуществления. Культурно приемлемые и социально инклюзивные мероприятия должны стать нормой, особенно для удовлетворения потребностей женщин, детей и уязвимых групп. Их участие не только повышает актуальность принимаемых решений, но и укрепляет устойчивость в долгосрочной перспективе.

90. Важно также признать, что неформальные субъекты вносят существенный вклад в развитие городских систем. Неформальные продавцы, поставщики услуг и транспортные операторы поставляют важнейшие товары и услуги не только в районы, не охваченные официальными учреждениями, но и в города и регионы. Этих субъектов следует признавать и поддерживать, а не подвергать уголовному преследованию или маргинализации. Стратегии должны способствовать созданию более справедливых рыночных условий путем внедрения защитных механизмов, таких как разрешительные системы и защита от притеснения или эксплуатации. Официальное признание их роли, по мере возможности, должно идти рука об руку с сохранением их средств к существованию, повышением качества услуг и расширением социальной защиты.

91. Участие не должно ограничиваться сроками осуществления проектов. Создание местных подразделений технической помощи, как это показано в таких моделях, как POUSO в Рио-де-Жанейро, может обеспечить постоянное руководство для жителей в поддержании и улучшении условий жизни в благоустроенных поселениях. Эти подразделения после завершения благоустройства играют жизненно важную роль в обеспечении долговременной устойчивости и развития под руководством общин.

92. Вовлечение общин также должно опираться на надежные данные и прозрачные системы мониторинга. Сбор дезагрегированных данных, особенно по полу и возрасту, необходим для отслеживания воздействия, обеспечения подотчетности и корректировки стратегий по мере необходимости. Оценка должна отражать многомерные эффекты вмешательства, начиная от улучшения условий жизни и заканчивая усилением социальной сплоченности и инклюзивности на уровне районов, городов и стран.

3. Прилагать многосторонние усилия по преобразованию неформальных поселений

93. Для достижения долгосрочных и устойчивых решений проблемы неформальных поселений необходима сплоченная и скоординированная институциональная структура, подкрепленная неуклонной политической волей и стратегическим руководством. Национальные и местные органы власти должны работать вместе во всех секторах – земельном, жилищном, инфраструктурном, планирующем и финансовом – для принятия комплексных мер, которые должны быть инклюзивными, ориентированными на интересы людей и направленными на развитие.

94. Во всех регионах, особенно в Латинской Америке, имеются данные о том, что эффективное благоустройство трущоб и разработка альтернативных стратегий требуют времени для получения ощущимых результатов. Это усиливает необходимость обеспечения преемственности политики и многолетнего программирования, позволяющего проектам

переходить от планирования к реализации, мониторингу и масштабированию, не ограничиваясь краткосрочными политическими циклами.

95. Благоустройство трущоб должно быть официально включено в национальную политику в области городского развития и жилищного строительства с четкими мандатами, долгосрочными планами и стабильными бюджетными ассигнованиями. Институционализация этих стратегий позволяет рассматривать их не как специальные или обусловленные кризисом меры реагирования, а как неотъемлемую часть более широких программ в области развития.

96. Благоустройство должно быть согласовано с более масштабными социально-экономическими стратегиями. Увязка строительства жилья с созданием рабочих мест может стимулировать местную экономику, обеспечивать средства к существованию и формировать благоприятные возможности для инвестиций и реинвестиций в общины. Обучение и вовлечение местных работников в процесс благоустройства способствует не только улучшению жилищных условий, но и развитию навыков и долгосрочной экономической интеграции.

97. Учитывая разнообразие неформальных поселений, универсального решения не существует. Правительства должны содействовать созданию диверсифицированной экосистемы жилищного строительства, учитываящей различные потребности, предпочтения и условия. Это включает в себя признание и поддержку различных моделей, таких как самостоятельно построенное жилье, кооперативные инициативы, варианты аренды и партнерства между государственным и частным секторами. Создание стимулов для гибких, инклюзивных и управляемых на местном уровне систем предоставления услуг позволяет расширить действие и учитывать реалии общин.

98. Когда эти составляющие элементы реализуются в комплексе на основе надежных институциональных структур и долгосрочных политических и финансовых обязательств, благоустройство трущоб и разработка альтернативных вариантов становятся более устойчивыми, справедливыми и преобразующими. Они способствуют созданию инклюзивных, безопасных, жизнестойких и устойчивых городов в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

4. Создать механизмы долгосрочного финансирования для благоустройства неформальных поселений, включая финансирование в привязке к земельным ресурсам, фонды, управляемые общинами, и инклюзивные кредитные решения для жителей неформальных поселений

99. Решение проблемы неформальных поселений в масштабах страны требует от правительств и их партнеров разработки устойчивых, инклюзивных и учитывающих местные условия стратегий финансирования. Это включает в себя создание инновационных финансовых механизмов, включая определение и распределение стоимости земли, а также другие модели финансирования в привязке к земельным ресурсам и управляемые общинами фонды, соответствующие реальному положению дел с доходами на местном уровне. Они должны подкрепляться целевыми ассигнованиями из национального и местного бюджетов, чтобы обеспечить как благоустройство существующих неформальных поселений, так и выработку бизнесспособных альтернатив, обеспечивая комплексность, инклюзивность и масштабируемость мероприятий с течением времени.

100. Для создания инклюзивных финансовых экосистем необходимо расширить доступ к надежным, диверсифицированным и доступным финансовым инструментам, которые позволяют домохозяйствам инвестировать в жилье, инфраструктуру и средства к существованию. Это особенно важно для людей, работающих в сфере неформальной занятости и денежной экономики, которые зачастую лишены доступа к традиционным банковским и кредитным системам и поэтому сталкиваются с серьезными препятствиями на пути к улучшению условий своей жизни. Финансовые инструменты должны отражать социально-экономические особенности целевых общин, а национальным структурам следует различать, что может быть самостоятельно профинансировано на местном уровне, а что требует стратегических государственных инвестиций и глобальной поддержки.

101. Сокращение масштабов нищеты и содействие экономическому благополучию должны являться главными целями любой стратегии развития неформальных поселений. Это предполагает реализацию преобразующих социально-экономических инициатив, создающих достойные, инклюзивные возможности, особенно для женщин и молодежи. Инвестиции в обучение навыкам, особенно инновационным технологиям и бизнес-моделям, являются ключевым фактором укрепления сферы услуг и увеличения человеческого капитала.

Поддержка местных стратегий получения средств к существованию, ориентированных на бедные слои населения, также помогает интегрировать неформальную экономику в более широкий процесс роста городов, обеспечивая маргинализованным группам возможность активно участвовать в экономическом развитии и получать от него выгоду.

102. Для мобилизации ресурсов в долгосрочной перспективе срочно необходимы скоординированные информационно-пропагандистские и стратегические действия. Важную роль играет документальное подтверждение того, как мероприятия по благоустройству улучшают условия жизни, стимулируют местную и национальную экономику, снижают расходы домохозяйств (например, на энергию, транспорт и услуги) и сокращают государственные расходы на ответные меры. Демонстрация интеграции неформальной экономики в формальные рынки – и потенциала такой интеграции для укрепления местных финансовых систем – будет иметь ключевое значение для обеспечения устойчивых инвестиций и преемственности политики.
