

**Европейская экономическая комиссия**

Комитет по градостроительству,
жилищному хозяйству
и землепользованию

Рабочая группа по управлению
земельными ресурсами

Двенадцатая сессия

Валлетта, Мальта, 31 мая и 1 июня 2021 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

Управление земельными ресурсами
в период пандемии COVID-19

**План действий по восстановлению после COVID-19
для неформальных поселений в регионе ЕЭК****Записка Бюро Рабочей группы***Резюме*

Для неформальных поселений характерны такие проблемы, как неподобающие жилищные условия, отсутствие базовых услуг и гарантий владения недвижимым имуществом. Они особенно уязвимы к воздействию вспышек заболеваний, таких как продолжающаяся пандемия COVID-19, поскольку контроль и сдерживание распространения заболевания могут быть значительно осложнены отсутствием корректных данных, на основе которых могут разрабатываться соответствующие ответные меры в области политики. Необходимо в неотложном порядке предпринять действия, чтобы обеспечить безопасность и здоровье жителей и тем самым повысить жизнестойкость перед лицом будущих пандемий и стихийных бедствий.

Первостепенное значение в этой связи имеет легализация объектов неформальной застройки. Интеграция объектов неформальной застройки в официальные земельные рынки обеспечивает ясность режима права собственности и гарантии владения и тем самым экономическую безопасность жителей, поскольку таким образом они получают более широкие возможности получения кредитов и ипотечных займов. Она также помогает устранить барьеры на пути более глубокой интеграции как жителей неформальной застройки (человеческий капитал), так и земельных ресурсов (земельный капитал) в сферу официальной занятости и земельные рынки. В свою очередь, гарантия владения является стимулом для того, чтобы жители вкладывали средства в свое жилье. Таким образом, официальное оформление является одним из инструментов укрепления гарантий владения и прав собственности, а также защиты и поощрения прав человека, одновременно способствуя достижению целей роста как для формальных, так и неформальных рынков.



В качестве меры реагирования в связи с пандемией COVID-19 секретариат Рабочей группы в сотрудничестве с другими подпрограммами Европейской экономической комиссии и другими учреждениями Организации Объединенных Наций провел работу по подготовке проекта «Плана действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК». В настоящем документе содержится краткий обзор, а также разделы, посвященные руководящим принципам и структуре Плана действий по восстановлению (раздел I), целям и задачам для каждой области политики (раздел II) и заключительные соображения (раздел III).

Рабочей группе по управлению земельными ресурсами будет предложено одобрить «План действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК», просить Бюро доработать его с учетом результатов работы двенадцатой сессии Рабочей группы и обсудить последующие шаги, направленные на содействие осуществлению Плана действий по восстановлению.

I. Краткий обзор

1. В регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) в неформальных поселениях проживает около 50 миллионов человек, причем в значительной степени такие поселения сосредоточены в южном и восточном субрегионах. Для них, как правило, характерны высокая плотность населения, дефицит услуг, включая водоснабжение и санитарии, слабо развитая транспортная инфраструктура, отсутствие системы регистрации жителей, неподобающие жилищные условия в отсутствие гарантий владения и регистрации прав на землю. Жители, как правило, имеют низкий доход и зачастую ограниченные ресурсы, их занятость нестабильна, подключенность к цифровым ресурсам ограничена, при этом среди них много наиболее уязвимых членов общества. Скудность и неадекватные жилищные условия в неформальных поселениях создают особые проблемы для государств в части обеспечения защиты их обитателей от пандемии. Кроме того, жители маргинализированных общин зачастую недостаточно охвачены кампаниями по вакцинации населения и проявляют меньшую готовность участвовать в ней. Экономические последствия пандемии сказались на таких жителях особенно сильно и тем самым усугубили многие другие проблемы, с которыми они сталкиваются в своей повседневной жизни.

2. Как отмечается в недавнем докладе ГУГИ ООН, «пандемия не только привела к появлению новых проблем, но и усилила ранее существовавшие препятствия для реализации целей устойчивого развития: структурное неравенство, социально-экономические пробелы, системные проблемы и риски, а также отсутствие своевременных важнейших данных и технологий, позволяющих измерять и отслеживать различные события, их место, время и характеристики»¹. Меры, предлагаемые в настоящем *Плане действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК* (План действий по восстановлению), направлены на решение как новых, возникших в результате COVID-19, так и ранее существовавших проблем.

3. Необходимо в срочном порядке приступить к решению специфических проблем, возникших в неформальных поселениях в связи с пандемией COVID-19, одновременно с этим решая задачу достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР). Настоящий План действий по восстановлению, предназначенный для национальных и местных органов власти в регионе ЕЭК, содержит обширный перечень целей, задач и мер, которые могут быть приняты государственными органами, органами местной власти, жителями, лидерами местных сообществ, неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами в целях содействия ограничению и/или предотвращению распространения пандемии COVID-19. Он также призван содействовать восстановлению по принципу «лучше, чем было» в целях повышения жизнестойкости перед лицом будущих пандемических рисков и одновременно с этим способствовать достижению целей, сформулированных в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, с особым вниманием к ЦУР 11, касающейся обеспечения устойчивости городов и населенных пунктов.

4. Интеграция и легализация таких неформальных общин является одним из ключевых шагов в процессе укрепления жизнестойкости, рассчитанном на более долгосрочную перспективу. В Плане действий по восстановлению используется цветовое кодирование для визуального разграничения различных целей: ближайшие цели в связи с чрезвычайной ситуацией; краткосрочные цели в связи с чрезвычайной ситуацией; среднесрочные цели (смешанная направленность на обеспечение жизнестойкости и принятие мер в связи с чрезвычайной ситуацией); долгосрочные цели (ориентированные на обеспечение жизнестойкости).

¹ Инициатива Организации Объединенных Наций по глобальному управлению геопространственной информацией. “COVID-19: Ready to Respond. The Role of the Geospatial Community in Responding to COVID-19”, background document presented at the tenth session of UN-GGIM, 2020. URL: http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/Covid-19_Ready-to-Respond.pdf.

5. В Плане действий по восстановлению содержатся отсылки к *Руководящим принципам для оформления объектов неформальной застройки (Guidelines for the formalization of informal constructions)*², отдельным аналитическим запискам по ряду специальных тем, а также отчетам об оценке, подготовленным для городов Тирана, Бишкек, Подгорица и Скопье. Он также опирается на принципы, проанализированные в *Добровольных руководящих принципах ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* ФАО³ и в публикации ЕЭК *Основы политики, направленной на обеспечение устойчивости рынков недвижимости*⁴, а также в *Руководящих принципах ВОЗ по вопросам жилья и здоровья (WHO Housing and Health Guidelines)*⁵. План действий по восстановлению основан также на обязательстве национальных и местных органов власти в соответствии с международным правом прав человека постепенно реализовывать право на достаточное жилище для всех без какой-либо дискриминации⁶.

6. Настоящий документ структурирован по девяти широким областям политики. В составе каждой цели будет определено несколько задач. Эти задачи по своей сути являются вторичными целями в составе основной. Для содействия достижению этих задач будут приниматься отдельные меры. Девять областей политики — это следующие области:

- a) область политики 1 — геопространственные характеристики, земельные права, гарантии владения, распределение ресурсов и справедливость;
- b) область политики 2 — вовлечение местных сообществ и действия на местах;
- c) область политики 3 — основные потребности в данных, телекоммуникации и информационные технологии;
- d) область политики 4 — физическая инфраструктура, услуги по водоснабжению, санитарии и энергоснабжению;
- e) область политики 5 — социальные и инфраструктурные услуги;
- f) область политики 6 — рекомендации по самоизоляции, культура и уязвимые группы;
- g) область политики 7 — продукты питания, основное потребление и распределение;
- h) область политики 8 — экологические проблемы, зоны зеленых насаждений, досуг и общественные мероприятия;
- i) область политики 9 — здания, строительство и землеустройство.

7. Эти области политики охватывают широкий круг ключевых тем, касающихся мер по борьбе с пандемией и достижением ЦУР. Основное внимание уделяется тому, как смягчить и предотвратить связанный с пандемией вред для жителей неформальных поселений. Пандемия не признает юридических или физических границ и легко преодолевает их. Таким образом, повышение жизнестойкости перед лицом пандемий в неформальных поселениях также соответствует интересам соседствующих с ними официальных населенных пунктов.

² URL: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/guidelines-formalization-informal-constructions>.

³ URL: <http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>.

⁴ URL: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/policy-framework-sustainable-real-estate-markets-0>.

⁵ URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550376>.

⁶ Статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; соответствующие доклады Специального докладчика по вопросу о праве на достаточное жилище о неформальных поселениях и COVID-19: A/73/310/Rev.1, URL: <https://undocs.org/ru/A/73/310/Rev.1> и A/75/148, URL: <http://www.undocs.org/ru/A/75/148>.

8. Профилактика пандемии, жизнестойкость в условиях пандемии и смягчение ее последствий могут быть обеспечены посредством ключевых мер, принимаемых на уровне местных и национальных органов власти и местных сообществ. Для достижения этих целей важнейшее значение имеют эффективное управление земельными ресурсами и их рациональное использование, оптимальное использование существующей застройки и комплексное, инклюзивное, справедливое и эффективное предоставление различных услуг. Эти действия также связаны с формами нашего потребления и добычи природных ресурсов для застройки, а также с формами нашего взаимодействия с природой.

9. Интеграция объектов неформальной застройки в экономику, официальные рынки земли, правовую базу, планирование землепользования и надлежащая административная адаптация будут способствовать обеспечению жизнестойкости и достижению ЦУР. Реестры зданий и данные адресных реестров оказались в числе наиболее полезных наборов данных для анализа риска в ходе пандемии COVID-19 и принятия мер по борьбе с ней. Для этих целей важно, чтобы в реестр зданий было включено каждое здание, независимо от его постановки на кадастровый учет. Наконец, для обеспечения успеха восстановительных мероприятий следует уделять пристальное внимание таким вопросам, как наиболее эффективные способы вовлечения местных сообществ, обоснованные коррективы социального поведения в связи с пандемией и обеспечение индивидуальной, а также коллективной жизнестойкости в столь трудный и беспрецедентный момент.

10. Помимо этого, План действий по восстановлению для неформальных поселений и работу на уровне местных сообществ следует рассматривать параллельно с другими потребностями и мероприятиями по развитию городских и сельских населенных пунктов. В сельской местности при основном внимании на безопасное и устойчивое сельское хозяйство, развитие сельских районов и диверсификацию сельской экономики следует учитывать концепции, обсуждаемые в настоящем документе.

11. В составе предлагаемых мер просматриваются несколько сквозных тем. Они более подробно проанализированы в разделе, посвященном сквозным темам и соответствующим областям политики. Обобщенные сквозные темы увязаны с аналогичными мерами, которые рассматриваются и применяются в нескольких отдельных областях политики и заслуживают особого внимания. Речь идет о следующих темах:

a) *сбор данных и управление ими*: для надлежащего принятия решений необходимы соответствующие и надежные корректные данные;

b) *планы в области коммуникации и продвижения*: последовательная, точная, широкая и своевременная передача соответствующих сигналов имеет решающее значение на каждом этапе;

c) *планы участия*: необходимы эффективное вовлечение местного населения и готовность общественности;

d) *распределение ресурсов и интеграция*: эффективная стратегия должна включать в себя интеграционные решения;

e) *экономические выгоды, местная и политическая осведомленность и воля*: для достижения успеха нужны устойчивая политическая и местная поддержка.

12. Осуществление Плана действий по восстановлению в разных странах и в разных неформальных поселениях может идти с большими различиями. Поэтому его следует основывать на оценке местных потребностей, меняющегося характера пандемии, перемен в политических/социальных ориентирах, наличия ресурсов и других факторов в каждом конкретном случае. Сроки проведения возможных мероприятий приводятся с большим допуском. Уровни приоритетности следует устанавливать, соблюдая баланс между местными реалиями и тщательным анализом затрат, выгод и рисков.

13. Настоящий План действий по восстановлению показывает, что соответствующие мероприятия могут одновременно приносить пользу в области

здравоохранения, безопасности и другие социально-экономические выгоды. Увязанные друг с другом цели повышения жизнестойкости перед лицом пандемии и достижения ЦУР могут быть достигнуты одновременно. Кроме того, решающую роль может сыграть готовность страны к стихийным бедствиям; поэтому усиление интеграции и придание официального статуса неформальным сообществам в рамках более широких формальных рынков является одним из важнейших шагов в процессе повышения жизнестойкости перед лицом пандемии, а также строительства более справедливого, равноправного и устойчивого будущего.

II. Структура и руководящие принципы

A. Структура

14. В структуре настоящего Плана действий по восстановлению определяются цели, задачи и меры, которые являются ключевыми для успешной борьбы с пандемией. Соответствующее осуществление на местном уровне следует вести в соответствии с разными (и такие различия вполне ожидаемы) сроками, приоритетами и масштабами с учетом физических и социальных реалий местных сообществ.

15. В Плате действий по восстановлению в целом определяются девять областей политики, по каждой из которых предусматривается одна цель. В составе каждой цели будут предусмотрены конкретные задачи и меры, которые должны быть приняты для их выполнения. Сроки в Плате действий по восстановлению не указываются, поскольку успешное осуществление будет сильно варьироваться в зависимости от социально-культурного контекста, политической/местной поддержки, ресурсов (финансовых), а также воздействия пандемии и других угроз, с которыми сталкивается неформальное сообщество.

16. Хотя конкретные сроки не устанавливались, чтобы обеспечить большую гибкость на местном уровне, примерное определение сроков приводится ниже.

a) Экстренные цели (принимаемые для борьбы с чрезвычайной ситуацией — цвет: *красный*)

Категоризированные цели и меры к исполнению для достижения и обеспечения выполнения краткосрочных целей; в общих чертах определяются как имеющие срок выполнения менее 6 месяцев.

b) Краткосрочные цели (связанные с чрезвычайной ситуацией — цвет: *золотой*)

Категоризированные цели и меры к исполнению для достижения и обеспечения выполнения краткосрочных целей; в общих чертах определяются как имеющие срок выполнения менее 1 года.

c) Среднесрочные цели (смешанная направленность на обеспечение жизнестойкости и принятие мер для борьбы с чрезвычайной ситуацией — цвет: *зеленый*)

Категоризированные цели и меры к исполнению для достижения и обеспечения выполнения среднесрочных целей. В связи с их большей сложностью ожидается, что для их достижения потребуется где-то от 6 до 18 месяцев.

d) Долгосрочные цели (ориентированные на обеспечение жизнестойкости — цвет: *синий*)

Категоризированные цели и меры к исполнению для достижения и обеспечения выполнения долгосрочных целей. В связи с их большей сложностью и характером соответствующих решений ожидается, что для их достижения потребуется более 1 года, во многих случаях от 1 года до 5 лет.

17. Отдельным задачам/мерам присваивается цветовой код в соответствии с неотложностью их компонентов. *Красный* круг рядом с задачей/мерой означает, что в

ее составе имеются экстренные компоненты; *золотой* круг обозначает краткосрочные компоненты; *зеленый* круг — среднесрочные компоненты; *синий* круг — долгосрочные компоненты. Рядом со многими задачами и мерами будут стоять несколько цветных кругов, что указывает на то, что данная задача или цель может иметь в своем составе экстренные, краткосрочные, среднесрочные и/или долгосрочные компоненты.

В. Руководящие принципы

18. Настоящий План действий по восстановлению следует гибкому, комплексному подходу, в центре которого лежат нужды людей, к разработке соответствующих мер по борьбе с пандемией COVID-19. Крайне важно, чтобы любой план и программа осуществления имели надлежащие характеристики и были приняты местным сообществом. Необходимо соблюсти баланс между отсутствием у построек официального статуса, местной культурой, государственными, правовыми, научными, экологическими и экономическими реалиями. Для достижения оптимальных результатов члены местного сообщества, должностные лица и другие заинтересованные стороны должны вести эффективную коммуникацию на каждом этапе плана.

19. Во многих публикациях Организации Объединенных Наций освещаются темы, прямо связанные с руководящими принципами настоящего Плана действий по восстановлению, в частности в *Добровольных руководящих принципах ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности* и их руководящими принципами ответственного регулирования вопросов владения и пользования⁷.

20. Помимо этого, настоящий План действий по восстановлению основывается на нижеследующих руководящих принципах.

а) Всеохватность

21. Никакой комплекс мер не может обеспечить полную защиту от всех пандемий (или, в более широком смысле, от бесчисленных угроз, с которыми сталкивается человечество в XXI веке). Таким образом, оптимальным результатом является всеобъемлющий и интеграционный комплекс политических и поведенческих мер, обеспечивающих баланс между опасностями конкретной пандемической вирусной угрозы (в данном случае COVID-19) и реалиями нашего мира. В частности, мы концентрируем внимание на мерах, имеющих центральное значение для неформальных поселений в регионе ЕЭК, где риски носят более острый характер, информации недостаточно, а политической воли, социальной воли или доверия зачастую еще меньше. Следует обеспечить равновесие между этими реалиями и культурой, конкурентными обществами, экономическими механизмами, от которых они зависят, наукой и ограниченностью природных ресурсов Земли. Фактическая ситуация на тот или иной момент (вирусная специфика, риск распространения, количество инфицированных и госпитализированных в настоящее время, уровень смертности и т. д.) в сопоставлении с социально-экологическими реалиями будет определять принятие решений на всех уровнях.

22. Необходимы синхронизированные межсекторальные подходы. Одномерные решения могут дать нежелательный или неожиданный результат. Такие решения зачастую направлены на устранение проявлений проблемы, и в них может не учитываться сложность смешанного социокультурного, социально-экономического и связанного с ними чисто научного характера бесчисленного множества угроз, стоящих перед нами и планетой, от которой зависит наша жизнь. Поэтому данный План действий по восстановлению следует рассматривать с позиций целостного подхода. Все цели и задачи следует понимать в контексте необходимости адресной

⁷ URL: <http://www.fao.org/3/i2801e/i2801e.pdf>.

национальной и местной политики, логистических решений, надлежащего распределения ресурсов, творческого решения научных проблем, необходимости эффективного руководства и социально-культурной адаптируемости. Этот критерий применим даже с учетом того факта, что их фактическое осуществление может (и должно) вестись с большими различиями в разных странах мира. Следует задействовать весь спектр инструментов, имеющихся в нашем распоряжении, и соответствующие местные механизмы для уменьшения угрозы пандемии, при том понимании, что все культуры, народы или неформальные поселения отличаются друг от друга.

б) Учет наработанного опыта и гибкость

23. В рамках проводимых политик следует поощрять и внедрять передовой опыт и появляющиеся инновации. Они должны позволять гибко подходить к решению различных проблем, связанных с неформальными поселениями. Все возникающие в результате пандемии угрозы повлекут за собой вопросы, связанные с культурой, обществом, религией, экономикой и управлением, с которыми будут также связаны и решения. Чем больше непосредственная связь с образом жизни людей и с их ценностями, тем более адаптивными должны быть меры по борьбе с пандемией или другими широкомасштабными угрозами; это обязательное условие их успешного осуществления.

24. Следует избегать избыточного регулирования, поскольку оно может дать непредвиденные отрицательные последствия. При избыточном регулировании могут также оказаться упущены из виду необходимые процедуры обеспечения пандемической безопасности из-за отсутствия ресурсов и потенциала, а также «социальной воли» и коммуникации, особенно в более бедных странах. Гибкий сбалансированный набор решений должен реализовываться с учетом природы пандемической или стихийной угрозы и местных реалий и адаптироваться к ним. При этом необходимо опираться на надлежащую, основанную на фактах и последовательную коммуникацию на всех этапах.

с) Подход, в центре которого находятся нужды людей и права человека

25. Жизненно важно увязывать меры по борьбе с пандемией с социальной политикой, направленной на обеспечение общественного благополучия, уважение, защиту и соблюдение прав человека, содействие гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин и девочек, содействие уменьшению социального неравенства, которое может привести к возникновению недовольства в обществе, а также содействие научному анализу истинной природы угрозы. Для анализа любого глобального кризиса в области здоровья человека (или даже изменение климата) сугубо технократического подхода недостаточно. При слишком узком подходе возникает сопротивление, и он завершится провалом, несмотря на самые благие намерения.

26. Регион ЕЭК глубоко дифференцирован по уровню экономического развития, законодательным и организационным структурам, жилищному сектору и антропогенной среде, неформальному сектору, руководству, культуре, истории, религии, ресурсам и климатическим условиям. Это еще более справедливо для неформальных поселений. Неформальные поселения подвергаются еще большему риску в связи с вышеупомянутыми факторами, как правило вследствие более слабой социальной сплоченности, более низких доходов и ресурсов, нестабильной занятости и доступа к основным коммунальным услугам, социально-культурных предрассудков и более ограниченного доступа к образованию и другим основным услугам. План действий по восстановлению имеет универсальное значение для региона ЕЭК, и настоятельно необходимо надлежащим образом включить большинство целей и задач в политику как на национальном, так и на местном уровнях. Однако для достижения оптимальных результатов местные социально-экономические, культурные, институциональные и географические условия должны быть органично включены в любые мыслительные процессы исполнителей при разработке и осуществлении на местах конкретных мер по борьбе с той или иной пандемией и угрозой. В основе

должно лежать эффективное участие лиц, проживающих в неформальных поселениях, в принятии решений относительно мер реагирования и политики, затрагивающих их интересы, начиная со стадии разработки политики и заканчивая ее осуществлением и оценкой.

С. Области политики

Область политики 1 — Геопространственные характеристики, земельные права, гарантии владения, распределение ресурсов и справедливость

Цель 1 Официальное оформление неформальных поселений и их включение в экономику и официальные земельные рынки справедливым, эффективным и устойчивым образом, что позволяет обеспечить более широкий социально-экономический прогресс, справедливость и расширение прав и возможностей людей, особенно находящихся в уязвимом и маргинализированном положении.

Задача Золотой, зеленый и синий круги

- 1.1 Учет неформальных сообществ и прав собственности в земельных кадастрах и базах геопространственных данных в целях постепенного усиления социально-экономической интеграции между жителями формальных и неформальных поселений.

Задача Золотой, зеленый и синий круги

- 1.2 Официальное оформление объектов неформальной застройки справедливым, эффективным, прозрачным и инклюзивным образом, что позволит расширить права и возможности жителей, будет содействовать социальной и экономической инклюзии и более эффективному реагированию на пандемию⁸.

Задача Золотой, зеленый и синий круги

- 1.3 Обеспечение эффективности и соответствия нуждам жителей неформальных поселений закрепленных в законе прав и системы правосудия. Они должны содействовать устойчивому развитию, способствовать повышению эффективности и интеграции рынков труда и земельных рынков, защищать жилищные, земельные и имущественные права, реагировать на реалии рынков капитала, быть справедливыми и инклюзивными и обеспечивать надлежащую защиту прав человека, гендерного равенства и достоинства.

Задача Золотой, зеленый и синий круги

- 1.4 Совершенствование институтов, от которых зависят экономика земли, труда и капитала и решение вопросов охраны здоровья, с тем чтобы лучше противостоять угрозам пандемии и способствовать экономическому росту, справедливости и инклюзии.

Область политики 2 — Вовлечение местных сообществ и действия на местах

Цель 2 Принятие мер по борьбе с пандемией организациями на базе местных сообществ, работу которых координирует общегородская группа, в координации с правительственными министерствами, а также медицинскими, профессиональными организациями и всевозможными организациями, предоставляющими помощь.

Задача Красный и золотой круги

- 2.1 Опора на социальные и общественные группы или создание таких групп в тех случаях, когда в неформальном поселении нет активной

⁸ Более подробную информацию см. в публикации ЕЭК (2019 год) Guidelines for the formalization of informal constructions, URL: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/guidelines-formalization-informal-constructions>.

общественной группы, которую можно было бы мобилизовать, для реагирования на угрозы, связанные с пандемией, а также для вовлечения жителей и удовлетворения конкретных потребностей данного сообщества.

Задача Золотой и зеленый круги

- 2.2 Координация во всех возможных случаях работы местных благотворительных организаций, международных неправительственных организаций (НПО), религиозных организаций и доноров для принятия мер по борьбе с пандемическими угрозами и помощь в решении конкретных проблем сообщества.

Задача Красный круг

- 2.3 Предоставление в ходе информационных кампаний в местных сообществах точных данных жителям неформальных поселений и распространение информации по наиболее эффективным каналам, своевременно и с указанием подробных сведений, в соответствии с конкретными проблемами, возникающими в данной местности в связи с угрозой пандемии.

Область политики 3 — Основные потребности в данных, телекоммуникации и информационные технологии

Цель 3 Предоставление населению прав и возможностей для жизни в условиях пандемии благодаря использованию возможностей соответствующих информационных технологий и обеспечения их свободной доступности.

Задача Красный и золотой круги

- 3.1 Использование полного потенциала технологий мобильной телефонии для восполнения информационных пробелов, существующих у жителей, обеспечения социальных контактов и в качестве одного из инструментов распространения критической информации и указаний государственных ведомств.

Задача Красный, золотой и зеленый круги

- 3.2 Предоставление надежных возможностей децентрализованной и удаленной занятости при одновременном расширении доступа к Интернету по доступным ценам во всех неформальных поселениях.

Задача Красный и золотой круги

- 3.3 Предоставление жителям неформальных поселений беспрепятственного доступа к образованию и связи из различных электронных источников.

Область политики 4 — Физическая инфраструктура, услуги по водоснабжению, санитарии и энергоснабжению

Цель 4 Достаточная, устойчивая и справедливая поддержка неформальных сообществ объектами государственной физической инфраструктуры, сетями водоснабжения и санитарии и энергосистемами.

Задача Красный и золотой круги

- 4.1 Обеспечение надлежащей физической дорожно-транспортной сети и ее безопасности для аварийно-спасательных служб (асфальтовое покрытие, необходимая для проезда транспортных средств ширина и т. д.). По возможности, она должна быть достаточно гибкой для безопасного использования при различных видах передвижения (общественный транспорт, перемещение пешеходов, велосипедное движение и т. д., в зависимости от обстоятельств), достаточной для экономической интеграции с формальным сообществом, а также обеспечения возможности социального дистанцирования при пандемии.

- Задача* Золотой, зеленый и синий круги
- 4.2 Обеспечение безопасного, достаточного, недорогого и справедливого доступа к чистой воде, санитарным услугам и гигиенической инфраструктуре. С течением времени следует внедрять на практике меры по обеспечению климатической устойчивости в области водоснабжения и санитарии и меры по повышению энергоэффективности, а именно после формирования условий их экономической целесообразности или появления донорских средств для восполнения дефицита ресурсов.

- Задача* Золотой, зеленый и синий круги
- 4.3 Предоставление жителям неформальных поселений достаточных энергетических услуг с учетом необходимости их финансовой доступности, повышение энергоэффективности (по возможности, использование возобновляемых источников энергии), стандарты устойчивости и эффективности, практическое применение которых возможно в конкретных местных условиях, и достижение целей устойчивого развития в целом. Наличие таких энергетических услуг повышает жизнестойкость местных сообществ перед лицом пандемии и других угроз, а также обеспечивает большую справедливость, более широкие экономические возможности и содействует защите прав человека наиболее уязвимых членов общества.

Область политики 5 — Социальные и инфраструктурные услуги

Цель 5 Предоставление жителям основных услуг безопасным образом и в достаточном объеме, преодолевая трудности, связанные с угрозой пандемии.

- Задача* Красный круг
- 5.1 Предоставление медицинских услуг в достаточном для удовлетворения типичных потребностей населения объеме⁹, а также обеспечение достаточного потенциала расширения для введения мер по борьбе с пандемией.

- Задача* Красный и золотой круги
- 5.2 Обеспечение оказания достаточного для удовлетворения потребностей населения объема услуг в чрезвычайных ситуациях, а также возможности их масштабирования для быстрого расширения в связи с угрозами пандемии.

- Задача* Красный и золотой круги
- 5.3 Принятие на местном уровне соответствующего просвещения по вопросам здравоохранения на уровне местного сообщества.

- Задача* Красный, золотой и зеленый круги
- 5.4 Сохранение финансового благополучия сообщества и преодоление угрозы, которую пандемия представляет собой для стабильности, благодаря своевременным мероприятиям и надлежащему планированию.

- Задача* Золотой и зеленый круги
- 5.5 Обеспечение безопасности, сохранение ценностей и культуры жителей неформального поселения без неоправданных жертв человеческих жизней.

⁹ Продовольственная и сельскохозяйственная организация. *The contribution of social protection to economic inclusion in rural areas* (Rome, 2020). URL: <http://www.fao.org/3/cb2458en/CB2458EN.pdf>.

Область политики 6 — Рекомендации по самоизоляции, культура и уязвимые группы

Цель 6 Обеспечение баланса рекомендаций по самоизоляции и социальных и экономических реалий, с которыми сталкиваются местная культура, различные группы населения и уязвимые группы.

Задача Красный, золотой и зеленый круги

- 6.1 Учет культурных и демографических характеристик неформальных поселений во избежание создания дополнительной угрозы для принятия надлежащих мер по борьбе с пандемией вследствие многообразия и языковых барьеров, с которыми сталкиваются жители неформальных поселений.

Задача Золотой и зеленый круги

- 6.2 Искоренение стигматизации, предвзятости, предрассудков, дискриминации по гендерному признаку и нарушений прав человека в отношении жителей неформальных поселений и усиление защиты правительствами прав человека во время любого кризиса в области здравоохранения.

Задача Красный, золотой и зеленый круги

- 6.3 Оказание жителям с низким уровнем дохода и уязвимым группам достаточной поддержки, такой как предоставление продуктов питания и основных товаров, в пиковые периоды пандемии, а также обеспечение доступности необходимой поддержки для соблюдения требований в отношении самоизоляции или карантина.

Область политики 7 — Продукты питания, основное потребление и распределение

Цель 7 Обеспечение достаточного и безопасного производства и распределения продуктов питания, основных потребительских товаров и медицинских товаров.

Задача Красный и золотой круги

- 7.1 Обеспечение лицами, занятыми распределением продовольственных, медицинских и основных товаров, достаточного безопасного доступа к продовольствию и основным товарам с соблюдением соответствующих мер социального дистанцирования.

Задача Красный, золотой и зеленый круги

- 7.2 Обеспечение лицами, занятыми производством продовольственных и основных товаров, достаточного безопасного доступа к продовольствию и основным товарам с соблюдением соответствующих мер социального дистанцирования.

Задача Красный, золотой и зеленый круги

- 7.3 Сведение к минимуму таких явлений, как коррупция, спекуляция на черном рынке и нехватка работников жизненно важных секторов, которые могут помешать осуществлению как государственных, так и частных мер по борьбе с пандемией.

Задача Золотой и зеленый круги

- 7.4 Обеспечение готовности органов местной власти и местных сообществ к работе в условиях нехватки рабочей силы при пандемии и оказанию поддержки жителям неформальных поселений.

Область политики 8 — Экологические проблемы, зоны зеленых насаждений, досуг и общественные мероприятия

Цель 8 Обеспечение пользования более безопасной окружающей средой, зонами зеленых насаждений, участие в досуговых и общественных мероприятиях.

Задача Красный и золотой круги

- 8.1 Обеспечение доступности и безопасности досуга на свежем воздухе, спортивных и музыкальных мероприятий, а также общественных собраний для всех.

Задача Золотой, зеленый и синий круги

- 8.2 Предоставление посетителям и жителям возможности совершать досуговые поездки, гостиничных и туристических услуг таким образом, который позволяет всем избежать неоправданных рисков.

Область политики 9 — Здания, строительство и землеустройство

Цель 9 Обеспечение контроля рисков вирусного распространения, связанных с коммерческими, общественными зданиями, учебными заведениями, жилыми объектами неформальной застройки и другими сооружениями.

Задача Красный и золотой круги

- 9.1 Обеспечение безопасности и безопасной эксплуатации больших и интенсивно используемых коммерческих, образовательных и общественных зданий и объектов (больниц, медицинских учреждений, государственных учреждений, школ, транспортных узлов, торговых центров и т. д.).

Задача Золотой, зеленый и синий круги

- 9.2 Доступность устойчивого достаточного жилья для всех классов лиц, проживающих в неформальных поселениях.

Задача Красный, золотой и зеленый круги

- 9.3 Уменьшение пиковых значений интенсивности движения на дорогах, пешеходных дорожках и критических участках улично-дорожной сети.

III. Заключительные соображения

27. В процессе подготовки Плана действий по восстановлению были сформулированы следующие заключительные соображения. В этих соображениях излагаются широкие направления деятельности по будущей реализации предлагаемых целей и задач, которые могут варьироваться в зависимости от местных условий.

а) Неформальные поселения более уязвимы к пандемиям

28. Неформальные поселения в регионе ЕЭК в силу самой своей природы, как правило, усиливают риск распространения пандемии. Люди в таких сообществах, как правило, проживают в неподобающих бытовых условиях, в районах с высокой плотностью населения, а занимаемые ими рабочие места широко рассредоточены и ориентированы на оказание услуг (часто жители работают на двух или трех работах). Как правило, они получают услуги на недостаточном уровне (включая энергоснабжение, водоснабжение и канализацию) и имеют менее широкий доступ к здравоохранению и образованию. Отмечается общая нехватка качественных демографических и пространственных данных, высокая концентрация меньшинств и уязвимых групп населения и, как правило, низкие доходы в сочетании с ограниченными ресурсами. Часто жители неформальных поселений уже в течение определенного времени не доверяют государству, а в отношении живущих в них лиц распространены социальные предубеждения и предрассудки населения. Все эти факторы повышают риск распространения пандемии в неформальных поселениях и,

как следствие, в окружающих их формальных поселениях. В связи с осложнением и меньшей действенностью определенных вариантов сдерживания возникает вероятность того, что вспышка окажется более продолжительной.

b) Государственные органы должны принимать меры для повышения жизнестойкости неформальных поселений

29. В неформальных поселениях те трудности, которые людям, возможно, придется переносить в связи с пандемией, почти во всех отношениях более тяжелы. Исторически сложившаяся неспособность, непонимание или нежелание устранить коренные причины отсутствия официального статуса привели к текущей ситуации. Соответствующим субъектам следует находить способы обеспечения достаточного жилища для удовлетворения меняющихся потребностей населения, собирать и хранить необходимую информацию, создавать возможности для официального оформления неформальной ситуации (наряду с эффективным совершенствованием реестра и кадастра), предоставлять услуги на соответствующем уровне, а также обеспечивать гарантии владения, справедливости, равноправия, осуществление прав человека и эффективное управление. Эти усовершенствования ограничат появление новых неформальных сообществ и будут препятствовать дальнейшему распространению некоторых сохраняющихся недостатков в социальной, экономической, экологической областях и в области здравоохранения/безопасности.

c) План действий по восстановлению разработан с целью поддержки инициатив, направленных на решение возникающих в связи с пандемией проблем

30. *План действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК* разработан для того, чтобы направить внимание на соответствующие цели, задачи и меры, призванные минимизировать или предотвратить пагубные последствия пандемии и, в частности, обеспечить осуществление мероприятий по борьбе с COVID-19. Он направлен на повышение жизнестойкости как застройки, так социальных структур неформальных поселений. Он также призван содействовать выполнению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и 17 предусмотренных в ее составе ЦУР, а также выполнению призыва Генерального секретаря Организации Объединенных Наций Антониу Гутерриша о восстановлении после пандемии по принципу «лучше, чем было» и поощрении прав человека, справедливости, равенства и прозрачности. Он направлен на обеспечение гармоничной интеграции формальных и неформальных поселений в окружающую их культурную, природную и социально-экономическую среду, что будет способствовать достижению всех ЦУР.

31. План действий по восстановлению направлен на решение ключевых аспектов проблем, касающихся борьбы с пандемией. Однако структура, глубина и направленность этого документа не являются исчерпывающими и всеобъемлющими. Некоторые из них приводятся ниже.

d) Руководящие принципы для оформления объектов неформальной застройки в поддержку конкретных позитивных действий

32. Официальное оформление неформальных поселений является одним из ключевых компонентов создания более жизнеспособного и устойчивого города, гибкого в плане противостояния будущим пандемиям. Руководящие принципы представляют собой эффективный инструмент, позволяющий структурированно начать процесс оформления, и должны соответствующим образом корректироваться с учетом местных политических, экологических, правовых, физических, экономических и местных реалий.

IV. Заключение

33. Осуществление Плана действий по восстановлению с учетом местного контекста может сильно различаться в разных странах, регионах и в каждом отдельном

неформальном поселении. Оно также может меняться в зависимости от изменяющегося характера угрозы пандемии, перемен в политической/социальной воле, колебаний в имеющихся ресурсах и других вариаций в характере проблем, с которыми сталкиваются как местные жители, так и органы местной власти. По этой причине специфика достижения различных целей, выполнения задач и действий подробно не рассматривалась. Сроки начала соответствующей работы и способы ее ведения были описаны исходя из того предположения, что она может вестись гибко в соответствии с необходимостью. Уровни приоритетности следует устанавливать на основе анализа затрат и выгод с учетом органов местной власти, местных групп жителей, религиозных групп, а также, в соответствующих случаях, совместно с национальными и городскими органами власти и заинтересованными сторонами из числа НПО. Без обеспечения активного участия тех, на кого направлены меры политики, в весьма специфическом местном контексте планы осуществления по инициативе «сверху» зачастую менее эффективны и менее результативны. Таким образом, большинство таких местных аспектов осуществления оставлены на более подробное обсуждение и рассмотрение вовлеченных сторон.

34. Для осуществления Плана действий по восстановлению для неформальных поселений необходимо соответствующее финансирование и инвестиции. Четкий механизм контроля и оценки с двумя — тремя ключевыми показателями эффективности по каждой стратегической области облегчает процесс привлечения средств для осуществления. Упомянутый в настоящем исследовании анализ социально-экономических выгод может послужить ориентиром для определения приоритетов при ограниченном финансировании.

35. Настоящий План действий по восстановлению призван показать, в каких областях соответствующие мероприятия могут иметь положительный эффект одновременно в области здравоохранения и безопасности и в социально-экономическом плане. В нем показано, в каких областях можно обеспечить жизнестойкость к пандемии и реализацию Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и 17 ЦУР, что со временем принесет пользу всем. Описанные в настоящем документе цели, задачи и меры в сочетании с тщательным анализом конкретных местных проблем и ресурсов, как можно надеяться, позволят осуществлять более эффективные и адекватные мероприятия. Усиленная интеграция неформальных сообществ в более широкий национальный контекст и их официализация потенциально будут иметь многочисленные положительные последствия для всех.