



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

Первая сессия

Найроби, 9–11 декабря 2024 года

Пункт 4 предварительной повестки дня*

Разработка механизма для измерения и представления дан

Разработка механизма для измерения и представления данных о надлежащем жилье в различных национальных и местных условиях

Доклад Директора-исполнителя

I. Введение

1. В своей резолюции 2/7 Ассамблея ООН Хабитат учредила межправительственную рабочую группу экспертов открытого состава, поручив ей разработать рекомендации по политике в отношении ускоренного достижения всеобщей цели, касающейся безопасного, экологически устойчивого, надлежащего и доступного по цене жилья. В настоящем докладе излагается предлагаемый механизм для измерения и представления данных о надлежащем жилье. Наряду с обзором существующих элементов и вариантов разработки механизма для измерения и представления данных о надлежащем жилье в различных национальных и местных условиях¹, доклад призван информировать государства-члены и служить основой для рекомендаций Ассамблее на ее третьей сессии.

2. Несмотря на значительный прогресс в измерении данных о надлежащем жилье, существующим механизмам не хватает стандартизированной методологии для выполнения всестороннего глобального анализа, применимого на национальном и местном уровнях. За счет предыдущих инициатив, таких как Программа показателей, связанных с жилищным сектором, Программа Организации Объединенных Наций по праву на жилище² и Программа, касающаяся показателей городского развития, была заложена важная основа и установлены ключевые показатели, согласованные с Повесткой дня Хабитат.

3. Имеющиеся механизмы мониторинга, в том числе в рамках целей в области устойчивого развития и Новой программы развития городов, консолидировали измерение определенных аспектов надлежащего жилья. Задача 1 в рамках цели 11 в области устойчивого развития предусматривает расширение доступа к надлежащему, безопасному и доступному по цене жилью и основным услугам, а также благоустройство трущоб. Хотя эти усилия

* HSP/OEWG-H.2024/1.

¹ HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

² Дальнейшее обсуждение показателей, связанных с жилищным сектором, отражено в документе HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

способствовали глобальному измерению данных о неофициальном и доступном по цене жилье³, они не в полной мере отражают потребности населения, живущего не в трущобах, но тем не менее в ненадлежащем жилье. Часто упускаются из виду такие важнейшие элементы, как местоположение, доступность и соответствие культурным традициям. Кроме того, существующая практика анализа каждого компонента жилья по отдельности ограничивает возможности проведения оценок комплексной политики, что часто приводит к фрагментарным решениям, направленным на решение проблем в индивидуальном порядке.

II. Концептуальный механизм измерения и представления данных о надлежащем жилье

A. Необходимость нового механизма мониторинга

4. Механизм перспективного мониторинга должен учитывать как текущие, так и будущие потребности в жилье по отношению к состоянию жилищного фонда, особенно в быстро растущих городских районах, за счет измерений данных не только о жилищном фонде, но и о его движении. Принятие «непрерывного» подхода к осуществлению права на достаточное жилище, как это пропагандируется в Новой программе развития городов, с использованием каждого из семи компонентов достаточного жилища⁴, позволит странам создавать и оценивать постепенное повышение стандартов, включая городские услуги, уделяя внимание как насущным потребностям, так и долгосрочным целям.

5. Устранение неравенства в доступе к достаточному жилью требует дезагрегирования данных по социальным и экономическим факторам, в частности по факторам, относящимся к маргинализированным группам. Кроме того, для устранения географического неравенства необходимо сосредоточиться на пространственном анализе. Сегрегация и неравномерное распределение услуг и земли являются основными препятствиями к устранению неравенства в доступе к жилью в различных регионах и среди различных групп населения. Кроме того, для эффективного решения проблем в сфере жилья механизм мониторинга должен способствовать расширению возможностей по подготовке и использованию местных данных для локализации мер политики и многоуровневой координации.

6. Использование новых технологий, таких как анализ данных и дистанционное обследование, открывает широкие возможности для улучшения мониторинга ситуации с надлежащим жильем. Наблюдение Земли и геопространственный анализ могут дать ценные сведения о тенденциях и закономерностях на рынках жилья, включая их влияние на ценовую доступность, доступ к транспорту и распределение основных услуг среди разнообразных групп населения.

B. Обзор механизма

7. Предлагаемый механизм измерения данных о надлежащем жилье включает в себя четыре ключевых элемента: оценку достаточности жилья, контекстуальные данные, факторы, определяющие результаты в сфере жилья, а также компоненты жилищной политики. Такой комплексный механизм позволит проводить всестороннюю оценку жилищных условий, которая будет четко отделена от цели мониторинга каждого набора показателей в зависимости от их вклада в решение проблем в сфере надлежащего жилья.

C. Оценка достаточности жилья

8. Первый элемент механизма направлен на измерение данных о надлежащем жилье по его основным компонентам: защищенность имущественных прав, наличие услуг, ценовая доступность, пригодность для проживания, доступность, местоположение и соответствие культурным традициям, а также предлагаемый восьмой компонент – экологическая устойчивость⁵. Позволяя изучить взаимодействие между этими компонентами, механизм дает возможность понять нюансы жилищных условий в конкретном месте.

³ Признак трущобного жилья достиг глобального охвата, в то время как данные по ценовой доступности представлены для 42 городов и 44 стран и территорий.

⁴ Семь элементов изложены в замечании общего порядка № 4 (1991) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на достаточное жилище (статья 11 (1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

⁵ Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте предложил включить элемент устойчивости в определение достаточного жилища (A/HRC/52/28, пункт 5).

1. Защищенность имущественных прав

9. Жилье является ненадлежащим, если имущественные права проживающих в нем не защищены настолько, чтобы это гарантировало им правовую защиту от принудительного выселения, преследований и других угроз. Показатели включают в себя юридическую и предполагаемую защищенность имущественных прав и частоту принудительных выселений.

2. Наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры

10. Надлежащее жилье, помимо материальных объектов, включает в себя доступ к основным услугам и объектам, необходимым для здоровья, безопасности и общего благополучия. Этот компонент предлагается измерять на базе населения, проживающего в трущобах, а также населения, имеющего доступ к основным услугам.

3. Ценовая доступность

11. Жилье является ненадлежащим, если его стоимость ставит под угрозу осуществление других прав человека. Ключевые показатели включают соотношение цены жилья и дохода и арендной платы и дохода, а также коэффициент чрезмерных расходов на жилье. Для всесторонней оценки ценовой доступности жилья важно учитывать скрытые и долгосрочные расходы, такие как транспортные и коммунальные услуги, которые оказывают значительное влияние на предполагаемую ценовую доступность. Дезагрегирование коэффициентов соотношения цены жилья и дохода по квинтилям дохода и включение транспортных и коммунальных расходов в измерения коэффициента чрезмерной стоимости жилья может дать более точную оценку проблем, связанных с ценовой доступностью, с которыми сталкиваются различные группы населения, а также помочь в оценке взаимосвязи факторов местоположения, качества жилья и стоимости.

4. Пригодность для проживания

12. Пригодность для проживания включает в себя безопасность, пространство и качество конструкции жилья. Жилье не является надлежащим, если оно не защищает от экологических опасностей или не обеспечивает физическую безопасность. Показатели включают перенаселенность, долговечность жилья, риск, связанный с опасными местами, а также пригодность помещений для проживания. Принцип непрерывности прав на жилище особенно актуален в отношении пригодности для проживания, поскольку определение долговечного жилья должно включать учет местных материалов, методов строительства и экологическую обстановку.

5. Доступность

13. Жилье является ненадлежащим, если оно не отвечает специфическим нуждам находящихся в неблагоприятном положении и маргинализированных групп. Доступность включает в себя экономическую интеграцию, поддержку деятельности, приносящей заработок, укрепление самостоятельности и расширение возможностей для участия в жизни общины⁶. Бездомность – это видимый сбой в плане доступности жилья, в то время как дискриминация пронизывает все аспекты недостаточности жилья.

14. Отсутствие согласованного на международном уровне определения препятствует сопоставимости данных о бездомности. В рекомендациях Генерального секретаря Организации Объединенных Наций содержится всеобъемлющее определение, включающее а) людей, живущих на улице, б) тех, кто находится во временном жилье или приютах, и с) тех, кто живет в крайне ненадлежащих жилищных условиях⁷.

15. Мониторинг дискриминации в доступе к жилью включает оценку законодательной и фактической практики, например, отсутствие юридической защиты права женщин на владение землей или закон и практика, ограничивающие доступ беженцев к жилью. Ограничительные виды практики часто проявляются в неравном доступе к жилью для людей с ограниченными возможностями, мигрантов и других маргинализированных групп, начиная от дискриминационной практики аренды и заканчивая неравным доступом к кредитованию.

16. Пространственная сегрегация в городах усугубляет неравенство в доступе к услугам, инфраструктуре и возможностям, усиливая тем самым социально-экономическое неравенство. Такое неравенство часто является следствием неравномерного доступа к хорошо

⁶ UN-Habitat, *Accessibility of Housing: A Handbook of Inclusive Affordable Housing Solutions for Persons with Disabilities and Older Persons* (Nairobi, 2014).

⁷ A/78/236.

обслуживаемым земельным участкам. Пространственное неравенство в сфере жилья можно измерить, оценив долю городской территории с экономически доступными вариантами жилья для различных групп по уровню дохода или различных социальных групп.

6. Местоположение

17. Жилье считается ненадлежащим, если оно изолировано от возможностей трудоустройства, медицинских учреждений, школ, детских садов и других социальных объектов, а также если оно расположено в загрязненных или опасных зонах. Местоположение можно оценить за счет измерения качества условий жизни (например, наличие общественных пространств или безопасность), близости к основным услугам (таким как работа, школы, медицинские учреждения и рынки продовольствия) и доступа к транспорту (например, близость к транзитным остановкам, время в пути или стоимость проезда).

7. Соответствие культурным традициям

18. Соответствие культурным традициям означает обеспечение того, чтобы жилье было устроено таким образом, чтобы уважались и учитывались различные культурные особенности, традиции и социальные практики. Показатели включают учет местной архитектуры в строительных нормах и правилах, защиту земельных прав коренных народов, участие общин в принятии решений по планированию, а также оценку самими обитателями удовлетворенности жильем и ощущение принадлежности к общине.

8. Устойчивость

19. Климатический кризис серьезно угрожает осуществлению права на достаточное жилище. Жилье само по себе вносит значительный вклад в изменение климата. С учетом важности права на достаточное жилище это право должно осуществляться в пределах возможности планеты. Показатели экологической устойчивости жилья могут включать в себя соответствие стандартам энергоэффективности, углеродный след строительного сектора, темпы разрастания, плотность населения в городах или случаи выселения, вызванные климатическими условиями.

D. Контекстуальные факторы достаточности жилья

20. Второй элемент механизма мониторинга фиксирует основную справочную информацию, включая демографические тенденции, размер домохозяйств, рост населения, темпы урбанизации, а также уровни бедности и неравенства. Эти показатели имеют решающее значение для перевода вопроса достаточности жилья в плоскость более широкого социально-экономического контекста каждой страны, обеспечивая отражение в оценках местных реалий.

E. Факторы, определяющие результаты в сфере жилья

21. Третий элемент включает в себя определение ключевых факторов, влияющих на достаточность жилья, таких как наличие земли, планирование и управление, макроэкономические условия, доступ к финансированию, экономически доступный и надлежащий жилищный фонд, меры социальной защиты и влияние конфликтов. Анализ этих факторов помогает выявить коренные причины и факторы, ведущие к ненадлежащим жилищным условиям, а также подчеркивает необходимость динамичного понимания того, как экономические, правовые рамки и механизмы планирования определяют результаты в сфере жилья.

22. Поскольку земля является ограниченным ресурсом, ее наличие и стоимость являются важнейшими факторами, определяющими результаты в сфере жилья, однако этим элементам часто не уделяется должного внимания в нормативной базе. Недостаточный отвод земель под жилье может привести к росту стоимости земли. Планирование землепользования, регулирование и эффективное управление, включая положения о доступном жилье и активное управление земельными резервами для поддержки запланированного роста при устойчивой плотности населения, необходимы для обеспечения справедливого распределения земли. Важную роль играют управление и административное руководство земельными ресурсами, предотвращение того, чтобы земля оставалась неиспользованной, налогообложение и положения о городском планировании.

23. Макроэкономические факторы оказывают непосредственное влияние на спрос и предложение жилья, влияя на динамику рынка, распределение материального благосостояния и доступ к жилью. Ключевые аспекты включают стоимость денег, ценовую доступность надлежащего жилого фонда, тип и стоимость новых жилых комплексов, а также

взаимодействие с мерами социальной защиты, призванными помочь малообеспеченным домохозяйствам получить надлежащее жилье без ущерба для других основных потребностей.

24. Наконец, конфликты могут быть одной из основных причин жилищных кризисов из-за перемещения населения и разрушения жилья. Надлежащее жилье имеет решающее значение для поддержания мира и безопасности, поскольку надежное жилье, земельные и имущественные права являются основополагающими компонентами усилий по стабилизации и восстановлению после окончания конфликта.

Г. Компоненты жилищной политики

25. Последний элемент механизма мониторинга предусматривает качественную оценку компонентов жилищной политики, сопоставимых в глобальном масштабе и направленных на устранение разрыва в сфере достаточности жилья. Такая оценка охватывает существование и состояние жилищной политики, процессы ее разработки и принятия, содержание политики, нормативно-правовую базу, потребности в жилье и спрос на него, стратегии осуществления, а также механизмы финансовых инвестиций и поддержки. Увязывая компоненты политики непосредственно с измеряемыми результатами в сфере жилья, этот элемент способствует сопоставимости и внедрению передового опыта в различных национальных и местных условиях.

III. Заключение и дальнейшие действия

26. Для устранения существенных пробелов в существующих системах мониторинга срочно необходим всеобъемлющий и в то же время гибкий механизм измерения и представления данных о надлежащем жилье. Предлагаемый механизм представляет собой первоначальный подход, объединяющий элементы достаточности жилья, контекстуальные факторы, движущие силы и политические компоненты. Несмотря на то, что механизм представляет собой примерную структуру поддающихся измерению элементов, полная разработка функциональной структуры для мониторинга и представления данных потребует скоординированного сотрудничества между государствами-членами, международными организациями и заинтересованными сторонами.

27. Требуется дальнейшее определение структуры механизма и приоритетов мониторинга, согласование приоритетности вопросов, определение необходимых методов и активизация усилий по сбору данных. После разработки предлагаемого механизма для его совершенствования и обеспечения его соответствия различным условиям важное значение будут иметь опытные испытания, сопровождаемые инициативами по созданию потенциала и процессом регулярных обзоров.