



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 условиях<sup>1</sup>, 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 жилище<sup>2</sup> 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.

<sup>1</sup> HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

<sup>2</sup> 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 жилье<sup>3</sup>, 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 жилища<sup>4</sup>, 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 устойчивость<sup>5</sup>. Позволяя изучить взаимодействие между этими компонентами, механизм дает возможность понять нюансы жилищных условий в конкретном месте.

---

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

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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. Деагрегирование 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 общины<sup>6</sup>. 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 условиях<sup>7</sup>.

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

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

<sup>7</sup> 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.

#### **Ф. 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.

### **Ш. 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.