

**ЕЭК ООН**

# План действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК



**ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ**



**ЕЭК ООН**

# План действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК



**ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ**

Женева, 2022 год

## ПРИМЕЧАНИЕ

© Организация Объединенных Наций, 2022 год

Все права защищены во всем мире

Запросы на воспроизведение выдержек или фотокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав по адресу: <https://www.copyright.com/>

Все другие запросы на права и лицензии, включая вторичные авторские права, следует направлять по адресу:

United Nations Publications  
405 East 42nd Street  
S-09FW001  
New York, NY 10017  
United States of America.

Электронная почта: [permissions@un.org](mailto:permissions@un.org)

Веб-сайт: <https://shop.un.org/>

Выводы, толкования и заключения, изложенные в настоящей публикации, принадлежат ее автору(ам) и не обязательно отражают мнения Организации Объединенных Наций или ее должностных лиц или государств-членов.

Употребляемые обозначения и представление материала на любой карте в настоящем издании не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, а также относительно делимитации их границ.

Ссылки, содержащиеся в настоящей публикации, приводятся для удобства читателя и являются достоверными на момент ее выпуска. Организация Объединенных Наций не несет ответственности за постоянную точность этих сведений или за содержание какого-либо внешнего веб-сайта.

Настоящая публикация издана на английском и русском языках.

Публикация Организации Объединенных Наций, изданная Европейской экономической комиссией (ЕЭК ООН)

*Фотографии представлены: Adobe Stock and Depositphotos*

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящая публикация подготовлена Бюро Рабочей группы по управлению земельными ресурсами (РГУЗР) Отдела по лесам, землепользованию и жилищному хозяйству Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН).

Секретариат ЕЭК ООН по вопросам жилищного хозяйства и землепользования хотел бы выразить признательность за вклад в подготовку публикации следующим лицам и организациям:

### Ведущие авторы

---

**Стивен Нистром,**

«Ньюстрим компаниз» и Председатель Комиссии МФГ 9 (2015–2018 годы)

**Хриси Поциу,**

Афинский национальный технический университет, Греция, и Председатель Международной федерации геодезистов (МФГ) (2015–2018 годы), бывшая заместитель Председателя РГУЗР

**Рик Ваутерс,**

Директор, «Эйрег эдвайс», бывший заместитель Председателя РГУЗР

### Эксперты

---

**Гэвин Адлингтон, Джеймс Кавана, Аласдэр Льюис, Елена Матич Вареница, Педро Невес, Хельге Онсруд, Спиро Поллалис, Димитрис Рокос, Пекка Хальме, Татьяна Ченова Митревска и Хантер Эстес.**

### Участовавшие в подготовке публикации организации системы Организации Объединенных Наций

---

**Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат).**

Секретариат ЕЭК ООН по вопросам жилищного хозяйства и землепользования также выражает признательность своим членам, консультантам и другим сотрудникам ЕЭК ООН, которые внесли свой вклад в завершение работы над настоящей публикацией.

## СОДЕРЖАНИЕ

	Выражение признательности . . . . .	iii
	Сокращения . . . . .	v
	Глоссарий . . . . .	vi
	Резюме . . . . .	vii
	<b>Введение . . . . .</b>	<b>1</b>
<b>I.</b>	<b>Обеспечение будущей стойкости к пандемиям и устойчивости . . . . .</b>	<b>5</b>
<b>II.</b>	<b>Структура и руководящие принципы . . . . .</b>	<b>7</b>
	Структура . . . . .	7
	Руководящие принципы . . . . .	9
<b>III.</b>	<b>Сквозные темы . . . . .</b>	<b>13</b>
	Сбор данных и управление ими . . . . .	13
	Планы в области коммуникации и информирования . . . . .	14
	Планы по обеспечению участия . . . . .	14
	Распределение ресурсов и интеграция . . . . .	14
	Экономические преимущества, осведомленность и воля на местном и политическом уровнях . . . . .	14
	Гендерное равенство, многообразие и инвалидность . . . . .	15
<b>IV.</b>	<b>Области политики . . . . .</b>	<b>17</b>
	<b>Область политики 1</b> — Геопространственные характеристики, земельные права, владение, распределение ресурсов и справедливость . . . . .	17
	<b>Область политики 2</b> — Вовлечение местных сообществ и действия на местах . . . . .	23
	<b>Область политики 3</b> — Основные потребности в данных и телекоммуникационно-информационные технологии . . . . .	26
	<b>Область политики 4</b> — Физическая инфраструктура, услуги по водоснабжению, санитарии и энергоснабжению . . . . .	29
	<b>Область политики 5</b> — Социальные и инфраструктурные услуги . . . . .	35
	<b>Область политики 6</b> — Рекомендации по самоизоляции, культура и уязвимые группы . . . . .	39
	<b>Область политики 7</b> — Продукты питания, основное потребление и распределение . . . . .	43
	<b>Область политики 8</b> — Экологические проблемы, зоны зеленых насаждений, досуг и общественные мероприятия . . . . .	47
	<b>Область политики 9</b> — Здания, строительство и землеустройство . . . . .	49
<b>V.</b>	<b>Заключительные соображения . . . . .</b>	<b>53</b>
	<b>Справочные материалы . . . . .</b>	<b>57</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

COVID-19 . . . . .	коронавирусное заболевание 2019 года
ВОЗ . . . . .	Всемирная организация здравоохранения
ВПП . . . . .	Всемирная продовольственная программа
ВССГ . . . . .	водоснабжение, санитария и гигиена
ГУГИ ООН . . . . .	Комитет экспертов Организации Объединенных Наций по глобальному управлению геопространственной информацией
ДГИ . . . . .	добровольно предоставляемая географическая информация
ЕЭК ООН . . . . .	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ЕЭП . . . . .	Европейское агентство по окружающей среде
ИПГМ . . . . .	Инициатива по преобразованию городской мобильности
КВПБ . . . . .	Комитет по всемирной продовольственной безопасности
КСГИ . . . . .	Комплексная система геопространственной информации Организации Объединенных Наций
МПК . . . . .	Межучрежденческий постоянный комитет
МСЭ . . . . .	минимальные стандарты энергоэффективности
МФГ . . . . .	Международная федерация геодезистов
МФСР . . . . .	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПО . . . . .	неправительственная организация
ООН-Хабитат . . . . .	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОРЕКА . . . . .	отрасли общественного питания и гостиничного бизнеса; отель/ресторан/кафе
План действий по восстановлению . . . . .	План действий по восстановлению после COVID-19 в регионе ЕЭК ООН
ППЖ ООН . . . . .	Программа Организации Объединенных Наций по праву на жилище
ПРООН . . . . .	Программа развития Организации Объединенных Наций
РГУЗР . . . . .	Рабочая группа по управлению земельными ресурсами
СИЗ . . . . .	средства индивидуальной защиты
Структура «ООН-женщины» . . . . .	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
УВКПЧ . . . . .	Управление Верховного комиссара по правам человека
УСРБ ООН . . . . .	Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий
ФАО . . . . .	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦУР . . . . .	Цели в области устойчивого развития
ЮНИСЕФ . . . . .	Детский фонд Организации Объединенных Наций

## ГЛОССАРИЙ

**Гарантии владения** — уверенность в том, что права того или иного лица на земельные ресурсы будут признаны другими сторонами и защищены в случае возникновения конкретных спорных ситуаций

**Земельный реестр** — регистрация прав на недвижимое имущество (собственность, аренда, ипотека)

**Землевладение** — правовой режим, при котором земля находится в собственности отдельного лица (землевладельца)

**Кадастр** — реестр объектов недвижимости (земельные участки, здания, трубопроводы)

**Кадастровая карта** — графическое изображение местоположения участка, здания, трубопровода и т. д.

**Ключевой реестр** — государственный реестр, который содержит данные высокого качества и обслуживается так называемой ответственной организацией (также известен как основной или подлинный реестр)

**Национальная инфраструктура пространственных данных (НИПД)** — технология, стратегии, стандарты и человеческие ресурсы, необходимые для получения, обработки, хранения, распространения и совершенствования использования геопрограммных данных

**Неформальная недвижимость или застройка** — несанкционированная единица недвижимости или застройки, в отношении которой отсутствуют права собственности и/или проектное/строительное разрешение, либо пристройка, выходящая за рамки таких разрешений

**Орган регистрации земельных ресурсов** — организация, ответственная за регистрацию данных и обмен информацией, также называемая кадастром

**Официальное оформление** — действие по официальной регистрации объекта недвижимости (участка, жилища, квартиры и т. д.) в качестве находящегося в законной собственности имущества

**Оформление прав** — процесс присвоения тому или иному лицу прав на недвижимость и внесение их в земельный реестр

**Управление земельными ресурсами** — может относиться к кадастру, земельному реестру и/или кадастровой карте, сочетанию всех этих трех элементов, а иногда только к двум или даже одному из них





## РЕЗЮМЕ

В регионе ЕЭК в неформальных поселениях проживает около 50 миллионов человек (United Nations, 2019a), причем в значительной степени такие поселения сосредоточены в южном и восточном субрегионах. Для этих поселений обычно характерны высокая плотность проживания, дефицит услуг, включая водоснабжение и санитарии, ненадлежащая транспортная инфраструктура, отсутствие регистрации жителей, неудовлетворительные жилищные условия при отсутствии гарантий владения и регистрации прав на землю. Жители, как правило, имеют низкий доход и зачастую ограниченные ресурсы, их занятость нестабильна, доступ к цифровым ресурсам ограничен, при этом среди них много наиболее уязвимых членов общества. Скученность и неудовлетворительные жилищные условия в неформальных поселениях усложняют обеспечение государствами защиты их жителей от пандемии. Кроме того, маргинализированные общины зачастую недостаточно охвачены кампаниями по вакцинации населения и проявляют меньшую готовность участвовать в них. Экономические последствия пандемии сказываются на таких жителях особенно сильно и усугубляют многие проблемы, с которыми они сталкиваются в жизни.

Пандемия не только привела к появлению новых проблем, «но и усилила ранее существовавшие препятствия на пути достижения ЦУР: структурное неравенство, социально-экономические разрывы, системные проблемы и риски, а также отсутствие своевременных важнейших данных и технологий, позволяющих измерять и отслеживать различные события, их место, время и характеристики» (ГУГИ ООН, 2020 год). Меры, предлагаемые в настоящем Плане действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК ООН (План действий по восстановлению), направлены на решение как новых, возникших в результате COVID-19, так и ранее существовавших проблем.

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 конкретных действий. Они могут быть использованы 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 рисков, связанных с пандемией. Кроме того, он должен 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.

Интеграция и официальное оформление таких неформальных сообществ является одним из важнейших шагов в процессе укрепления жизнестойкости на более долгосрочную перспективу. В Плане действий по восстановлению используется цветовое кодирование для визуального разграничения различных целей: экстренные цели, связанные с чрезвычайной ситуацией, краткосрочные цели, связанные с чрезвычайной ситуацией, среднесрочные цели, направленные как на обеспечение жизнестойкости, так и на принятие мер в связи с чрезвычайной ситуацией и долгосрочные цели, ориентированные на обеспечение жизнестойкости.

В Плане действий по восстановлению содержатся отсылки к *Руководящим принципам ЕЭК ООН для оформления объектов неформальной застройки* (United Nations, 2019a), отдельным *аналитическим запискам*<sup>1</sup> по ряду специальных тем, а также *докладам об оценке*<sup>2</sup>, 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* ФАО (ФАО, 2013 год) и в публикации ЕЭК «Основы политики, направленной на обеспечение устойчивости рынков недвижимости» (United Nations, 2019b), а также в *Руководящих принципах ВОЗ по вопросам жилья и здоровья* (ВНО, 2018). План действий по восстановлению основан также на обязательстве национальных и местных органов власти в соответствии с международным правом в области прав человека добиваться прогресса в реализации права на достаточное жилище для всех без какой-либо дискриминации<sup>3</sup>.

1 Аналитические записки по энергетике, основанным на природных механизмах подходам, водоснабжению и санитарии, городской мобильности и инновационному финансированию. URL: <https://unece.org/housing/post-covid-19-recovery>.

2 Там же.

3 См. *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах*, статья 11 и соответствующие доклады о неформальных поселениях (A/73/310/Rev.1) и о COVID-19 (A/75/148) Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте.



Настоящий документ структурирован по девяти широким областям политики, и каждый раздел начинается с основной цели соответствующей области политики. Каждая цель включает в себя несколько задач, которые представляют собой вторичные цели в составе основной. Также представлены конкретные действия, способствующие выполнению этих задач.

#### Девять областей политики

- Область политики 1** — Геопространственные характеристики, земельные права, владение, распределение ресурсов и справедливость
- Область политики 2** — Вовлечение местных сообществ и действия на местах
- Область политики 3** — Основные потребности в данных, телекоммуникационные и информационные технологии
- Область политики 4** — Физическая инфраструктура, услуги по водоснабжению, санитарии и энергоснабжению
- Область политики 5** — Социальные и инфраструктурные услуги
- Область политики 6** — Рекомендации по самоизоляции, культура и уязвимые группы
- Область политики 7** — Продукты питания, основное потребление и распределение
- Область политики 8** — Экологические проблемы, зоны зеленых насаждений, досуг и общественные мероприятия
- Область политики 9** — Здания, строительство и землеустройство

Эти области политики охватывают ряд тем, касающихся мер по борьбе с пандемией и достижения ЦУР. Основное внимание уделяется тому, как смягчить и предотвратить связанный с пандемией вред для жителей неформальных поселений. Пандемия не признает юридических или физических границ, поэтому повышение жизнестойкости

перед лицом пандемий в неформальных поселениях также помогает соседствующим с ними официальным населенным пунктам.

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 услуг. Эти действия также обусловлены тем, как мы потребляем и добываем природные ресурсы для застройки, а также тем, как мы взаимодействуем с природой.

Интеграция объектов неформальной застройки в экономику, официальные рынки земли, правовую базу, планирование землепользования и надлежащее управление будет способствовать обеспечению жизнестойкости и достижению ЦУР. Реестры зданий и данные адресных реестров оказались в числе наиболее полезных наборов данных в ходе пандемии COVID-19. В этой связи 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 вовлечение местных сообществ, обоснованные коррективы социального поведения в связи с пандемией и обеспечение индивидуальной, а также коллективной жизнестойкости в столь трудный и беспрецедентный момент.

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 следует не только уделять основное внимание безопасному и устойчивому сельскому хозяйству, развитию сельских районов и диверсификации сельской экономики, но и учитывать концепции, обсуждаемые в настоящей публикации.

В рамках предлагаемых действий просматривается несколько общих тем, которые более подробно рассматриваются в разделе «Сквозные темы» и в соответствующих областях политики. Они связаны со схожими действиями, которые рекомендуются в нескольких отдельных областях политики и заслуживают особого внимания. Эти сквозные темы тесно связаны со стратегией оформления объектов неформальной застройки, и более подробную информацию о них можно найти в Руководящих принципах для оформления объектов неформальной застройки. Оформление и регистрация объектов неформальной застройки в современном кадастре может иметь важное значение для качественной геопространственной инфраструктуры, особенно в сочетании с другой информацией для более качественного восстановления этих поселений. Речь идет о следующих темах:

- a) сбор данных и управление ими:** для надлежащего принятия решений необходимы соответствующие надежные данные. Координация и тщательное планирование этапа сбора данных имеет важнейшее значение для недопущения дублирования работы, пробелов, затрат и задержек;
- b) планы в области коммуникации и продвижения:** решающее значение на каждом этапе имеет распространение последовательной, достоверной, всеохватной и своевременной информации;
- c) планы по обеспечению участия:** необходимы эффективное вовлечение местного населения и готовность общественности;
- d) распределение ресурсов и интеграция:** эффективная стратегия должна включать в себя интегрированные решения;
- e) экономические выгоды, осведомленность и воля на местном и политическом уровнях:** успех может быть достигнут только с помощью устойчивой политической поддержки и поддержки местных жителей.

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 и социальных ориентирах, наличия ресурсов и других факторов в каждом конкретном случае. В настоящем документе применяется гибкий подход к срокам проведения возможных мероприятий. Приоритетность следует устанавливать, соблюдая баланс между местными реалиями и тщательным анализом затрат, выгод и рисков.

Настоящий План действий по восстановлению показывает, что надлежащие мероприятия могут приносить пользу в области здравоохранения, безопасности и другие социально-экономические выгоды. Цели повышения жизнестойкости перед лицом пандемии и достижения ЦУР могут достигаться в увязке друг с другом. 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 равноправного и устойчивого будущего.



# ВВЕДЕНИЕ

Города сталкиваются со многими серьезными угрозами, и наиболее острой из них является пандемия COVID-19. Реализация Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и достижение Целей в области устойчивого развития позволит смягчить или предотвратить многие проблемы городов, а также способствовать движению общества к более устойчивому, справедливому и инклюзивному будущему. Эти проблемы особенно остро проявляются в неформальных поселениях, где условия жизни часто причиняют жителям неоправданные страдания. Жители неформальных поселений могут быть более подвержены пандемическим и экологическим рискам, а их социальная и экономическая изоляция может усугубиться, если национальные, региональные и местные органы власти не будут оперативно решать эти проблемы. На пути к устойчивому будущему правительства всех уровней должны устранять коренные причины проживания людей в неформальных поселениях и одновременно противостоять угрозе пандемии.

По оценкам, во всем мире в неформальных поселениях проживает один миллиард горожан, и около 50 млн из них находятся в регионе ЕЭК ООН. Эти поселения были построены за рамками формальной системы законов и правил, обеспечивающих право владения, законную собственность и безопасные, устойчивые структуры (United Nations, 2019a). Неформальную застройку лучше всего охарактеризовать как спектр формальности (ООН, 2009). Для решения этой проблемы, в частности, необходимо, чтобы директивные органы имели более глубокое представление о природе, типах и социально-экономических последствиях различных видов неформальной застройки. Можно говорить о следующих категориях неформальности:

- a) тип: неформальность, связанная с правами собственности, либо неформальность, связанная со строительством или использованием;
- b) масштаб: от отдельных жилищ до небольших комплексов; также зависит от того, имеют ли они значительное экономическое воздействие;
- c) тип благоустройства зданий: тип недвижимости, например: дом на одну семью, многоквартирный дом или квартира, торговое, промышленное, офисное или специализированное здание.

Причинами неформальной застройки являются масштабные политические изменения в сочетании с быстрой, часто неконтролируемой урбанизацией, отсутствие свободного и доступного жилья, бедность, внутренняя миграция, конфликты, маргинализация, стихийные бедствия, а также обременительные процессы получения разрешений на модернизацию и благоустройство жилья. К этому списку также

относится отсутствие у государств политики, основанной на передовом опыте, и планирования, способствующего росту. Другие факторы включают недостаточное количество мер по обеспечению доступного жилья, слабость частного сектора, отсутствие политической воли для разработки земельной политики, переход от централизованного планирования к рыночной экономике, а также неспособность или нежелание государственных органов принимать меры по поддержке экономических реформ (United Nations, 2019).



## Меры по официальному оформлению в странах региона ЕЭК ООН

Неформальная застройка не является новым явлением для региона ЕЭК ООН. Проекты по официальному оформлению проводились в Греции, Испании, Италии, Португалии и Турции, но не смогли полностью искоренить это явление. Однако в начале 1990-х годов из-за политических и экономических изменений в Восточной Европе и странах бывшего Советского Союза численность неформальных поселений в регионе стала быстро увеличиваться.

Неформальные поселения, как правило, не зарегистрированы в системах регистрации собственности и, следовательно, не могут быть проданы в кредит, официально переданы, унаследованы или сданы в аренду. Кроме того, большинство этих неформальных поселений не облагаются налогами.

Неформальные поселения ставят под угрозу земельные реформы и проекты регистрации собственности в Европе и Центральной Азии. Это главным образом объясняется тем, что такой большой объем неработающего капитала представляет собой проблему для национальной экономики. Не менее важно и то, что отсутствие информации о недвижимости, постройках, правах собственности, а также о людях, которые живут и работают в этих поселениях, препятствует принятию взвешенных решений правительствами, экспертами и жителями таких поселений.

Поэтому многим странам было рекомендовано начать проекты по официальному оформлению. К таким проектам относятся:

- приватизация занятых государственных земель и определение компенсации за занятые земли, находящиеся в частной собственности;
- предоставление прав собственности и их регистрация в системах; регистрации собственности, что позволяет осуществлять сделки с недвижимостью и ипотечные операции;
- пересмотр процедур зонирования и планирования, а также разработка правил и стандартов;
- упорядочение и благоустройство неформальных поселений;
- применение строительных стандартов и модернизация отдельных построек.

В ходе международных исследований были изучены причины и типы неформального жилищного строительства в таких странах, как Албания, Греция, Кипр, Косово/РСБ 1244\*, Кыргызстан, Республика Северная Македония и Черногория, а также проведен анализ мер, принимаемых их правительствами для решения этой проблемы. Было установлено, что, несмотря на активные усилия, в некоторых областях прогрессу в сфере официального оформления препятствовали несколько комплексных причин, причем часть этих причин довольно трудно устранить. К ним относятся слабые права частной собственности из-за устоявшейся политики, трудности с соблюдением экологических стандартов на справедливой и равной основе, а также включение вопросов охраны окружающей среды в программы, связанные с оформлением неформальных поселений. В 2019 году на основе этого анализа были составлены и опубликованы Руководящие принципы ЕЭК ООН для оформления объектов неформальной застройки.

К общим проблемам в неформальных поселениях относятся плотность населения, неудовлетворительное качество основных услуг, включая водоснабжение и санитарию, плохой общественный транспорт, отсутствие регистрации у жителей, ограниченный доступ к здравоохранению и образованию, неудовлетворительные жилищные условия и ненадежность прав собственности, а также отсутствие регистрации прав на землю. Кроме того, неформальные поселения часто находятся на периферии городских районов и имеют ограниченный доступ к рынкам и ресурсам. Надомные работники также сталкиваются

с трудностями в предпринимательской деятельности (Chant, 2014).

Из-за вышеназванных проблем неформальные поселения являются также потенциальными очагами распространения пандемии. Ограниченность демографических, медицинских и геопространственных данных о неформальных поселениях затрудняет понимание местных факторов риска или быстрое и эффективное применение восстановительной стратегии. Поэтому неформальные поселения могут стать такими же очагами пандемии, как, например, рабочие пространства, семейный круг и т. д.

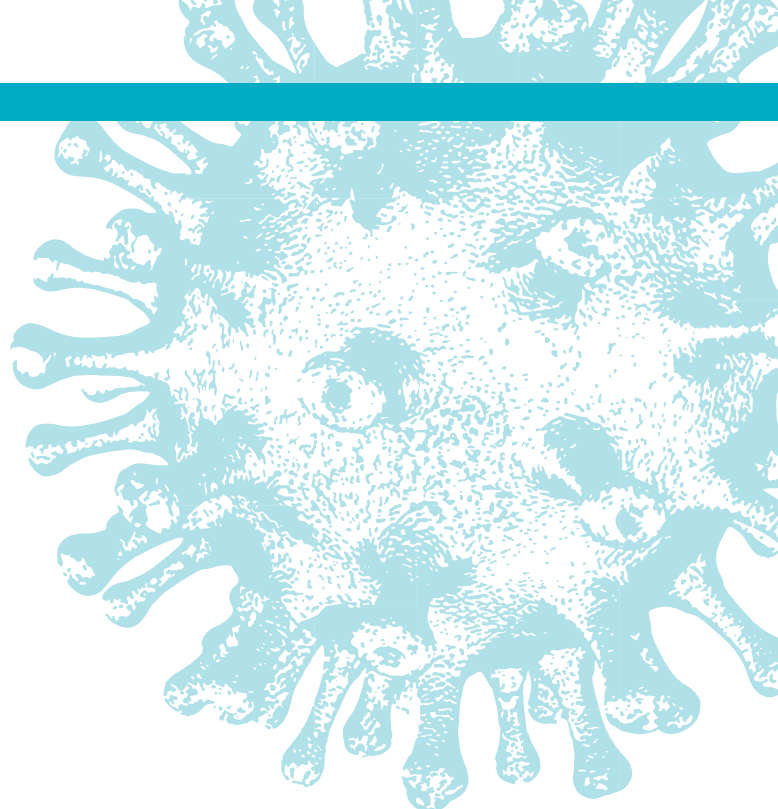
\* Любые упоминания Косово, касающиеся территории, институтов или населения, следует понимать в полном соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности и без ущерба для статуса Косово.

Жители неформальных поселений зачастую имеют мало ресурсов, нестабильную занятость, ограниченный доступ к цифровым коммуникационным технологиям, среди них многие принадлежат к наиболее уязвимым слоям общества, в том числе женщины, девочки, представители меньшинств и люди с инвалидностью. Из-за недостаточной интеграции жителей неформальных поселений в общество, недоверия, которое является следствием такого неравенства, а также недостаточно эффективной коммуникации и распространения информации, районы неформальных поселений могут порождать существенные риски возникновения пандемий и социальных беспорядков.

По сравнению с другими городскими жителями, женщины в неформальных поселениях тратят больше времени и сил на доступ к основным услугам, в результате чего у них сокращаются возможности и время для получения оплачиваемой работы (ЮНФПА, 2007). Кроме того, преобладание ориентированной на мужчин политики землеустройства и ограничения прав женщин на владение собственностью сужают возможности их обеспечения жильем. Плохие жилищные условия, а также выселения и потеря жилья могут также сделать их жизнь менее безопасной и повысить вероятность сексуального насилия (Chant, 2014; McIlwaine, 2013).

Люди с инвалидностью обычно сильнее подвержены опасности заражения COVID-19. Они могут столкнуться с преградами при соблюдении базовых мер предосторожности, таких как мытье рук и поддержание физической дистанции. К таким преградам относятся отсутствие доступа к объектам водоснабжения, санитарии и гигиены (ВОСГ), зависимость от физического контакта для получения помощи, недоступность информации в области здравоохранения, а также размещение в зачастую переполненных и не отвечающих санитарным нормам учреждениях. Эти преграды еще более существенны для тех, кто живет в неформальных поселениях или пострадал от гуманитарных чрезвычайных ситуаций. Более того, у людей с инвалидностью выше риск развития более тяжелых форм заболеваний и смерти от COVID-19. Они нуждаются в большем количестве медицинских услуг, а результаты их лечения оказываются менее удовлетворительными.

Необходимо принять срочные меры, позволяющие жителям неформальных поселений оставаться в безопасности и поддерживать свое здоровье и, таким образом, повысить устойчивость к любой будущей пандемии. Проекты по официальному оформлению могут помочь в устранении некоторых из этих проблем, связанных с жизнестойкостью, и способствовать достижению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и ее 17 ЦУР, а также



более эффективному восстановлению после пандемии COVID-19. Неформальные поселения оказываются особенно уязвимыми к негативному воздействию вспышек заболеваний в силу самой природы того, как люди вынуждены жить в них. Отслеживание и сдерживание распространения заболеваний могут быть особенно затруднены ввиду отсутствия адекватных геопространственных и демографических данных, которые можно было бы использовать для получения всестороннего представления об опасностях, с которыми сталкиваются эти сообщества, и обоснованного принятия мер реагирования.

В *Плане действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК*, который дополняется *Руководящими принципами для оформления объектов неформальной застройки*, рассматриваются угрозы, с которыми сталкиваются жители неформальных поселений. Необходимость оформления объектов неформальной застройки имеет решающее значение для достижения ЦУР и обеспечения устойчивости к пандемии. Включение таких неформальных построек в официальный земельный рынок позволяет с помощью регистрации четко закрепить права собственности и обеспечить гарантии владения и тем самым повысить экономическую безопасность и расширить экономические возможности жителей. Кроме того, это может обеспечить жителям, и особенно женщинам, более широкий доступ к кредитам и ипотеке и позволить им более эффективно использовать ограниченные ресурсы. Включение объектов неформальной застройки в официальные земельные рынки способствует интеграции человеческого капитала жителей неформальных поселений. В ходе этого процесса также устраняются факторы, препятствующие доступу к земельному капиталу, что повышает устойчивость и потенциал роста в обществе.



Таким образом, официальное оформление является инструментом укрепления гарантий владения и прав собственности (ФАО, 2013), стимулирования экономического роста, а также защиты и поощрения прав человека. По завершении процедуры оформления или параллельно с ней способствовать выполнению задач роста после пандемии COVID-19, а также осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года с ее 17 ЦУР и программы «Восстановление по принципу "лучше, чем было"» может модернизация городов и инфраструктуры. Это в равной степени относится как к официальным, так и к неофициальным земельным рынкам и обеспечивает более устойчивое будущее для всех.

В обязанности национальных, региональных и местных органов власти входит улучшение условий жизни тех, кто оказался в маргинальном положении, путем осуществления процесса оформления, смягчение экологических, структурных и других рисков, а также оказание поддержки жителям в благоустройстве их жилья. Это способствовало бы реализации права на достаточное жилище, включая здоровое жилье для каждого, и, следовательно, обеспечило бы жителей неформальных поселений,

а тем самым и все население, более надежной защитой от любой будущей пандемии. Официальное оформление этих маргинализированных сообществ также имеет важнейшее значение с точки зрения осуществления программы «Восстановление по принципу "лучше, чем было"».

В подготовке настоящей публикации приняли участие специалисты взаимосвязанной области работы ЕЭК ООН «Устойчивые и "умные" города для всех возрастов», включая экспертов по областям политики, каждый из которых внес свой вклад в разработку подробных тематических аналитических записок, дополняющих и расширяющих ключевые темы, затрагиваемые в настоящем Плате действий по восстановлению<sup>4</sup>. Кроме того, в публикации были использованы подготовленные для четырех городов доклады об оценке с подробным описанием отдельных неформальных поселений и мер по их официальному оформлению<sup>5</sup>.

4 Аналитические записки доступны по следующему адресу: <https://unece.org/housing/post-covid-19-recovery>.

5 Четыре отчета об оценке, подготовленные в рамках проекта для городов Тирана, Бишкек, Подгорица и Скопье, URL: <https://unece.org/housing/post-covid-19-recovery>.



# I. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БУДУЩЕЙ СТОЙКОСТИ К ПАНДЕМИЯМ И УСТОЙЧИВОСТИ

Жителей неформальных поселений зачастую забывают, не замечают и не обеспечивают, тогда как сами они хотят быть полностью интегрированными в жизнь общества. Потенциал этих сообществ может быть раскрыт при наличии политической воли и реализации надлежащих планов.

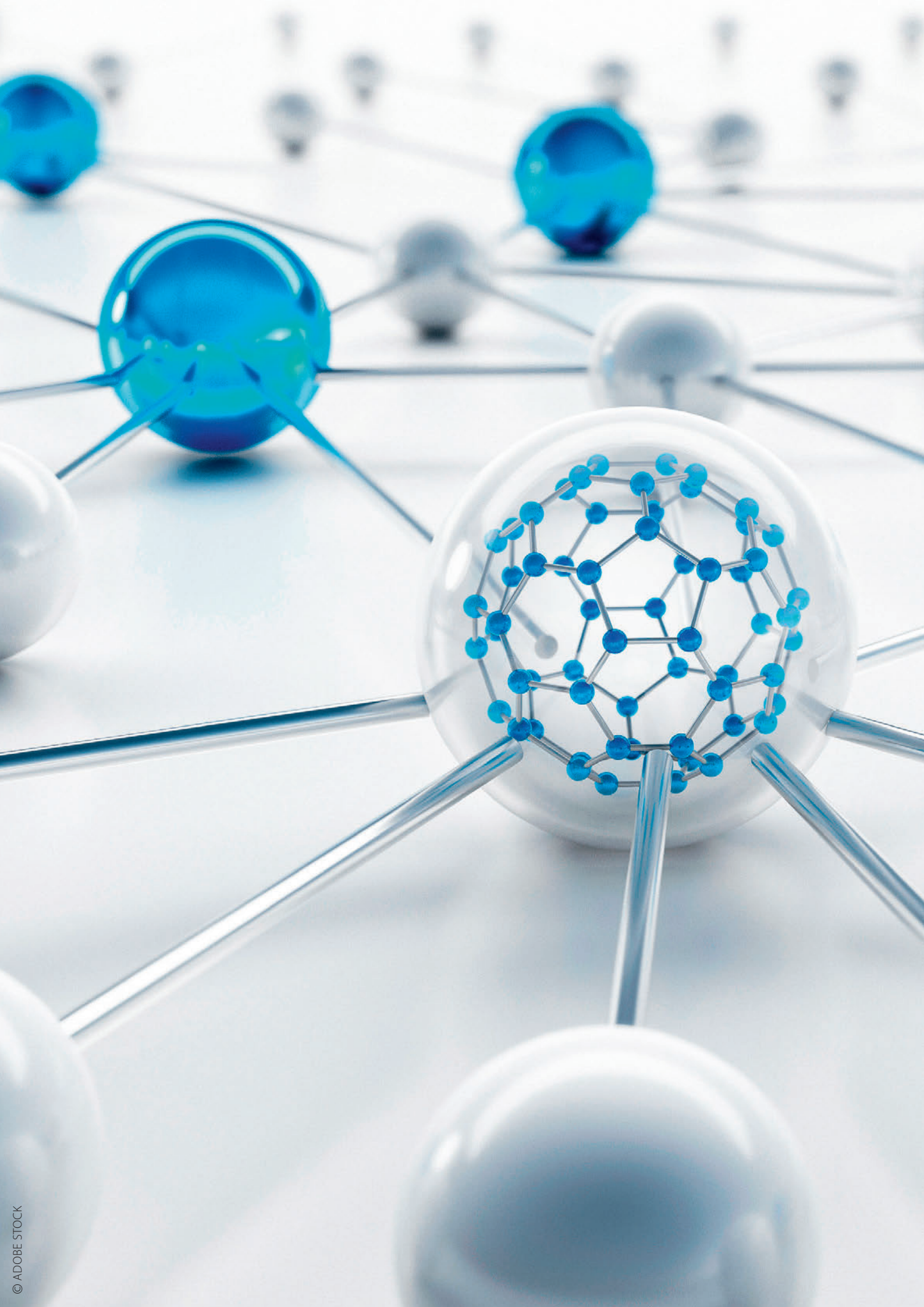
В 2015 году государства — члены Организации Объединенных Наций приняли Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Добиться устойчивого будущего можно только в том случае, если лидеры, представители профессиональных кругов и местные жители будут работать сообща, стремясь лучше защитить нас от нынешних и будущих пандемий и других грядущих кризисов, включая изменение климата. 17 ЦУР — это рамочная программа действий по искоренению бедности, защите планеты и улучшению жизни и будущего каждого человека. 2020 год ознаменовал начало «Десятилетия действий», и для достижения ЦУР осталось всего десять лет. Поэтому меры по восстановлению после пандемии COVID-19 должны внести свой вклад в осуществление программы «Восстановление по принципу "лучше, чем было"». Благодаря координации усилий можно добиться эффективного использования земли, труда и капитала, а также защитить права и достоинство всех людей, чтобы «никто не был забыт».

У жителей неформальных поселений гораздо больше общего с их соседями из официальных населенных пунктов, чем различий. Включение неформальных поселений в формальные рынки может помочь преодолеть трудности и обогатить жизнь людей. Сопутствующие цели включают минимизацию очагов пандемии, достижение целей в области устойчивого развития, модернизацию инфраструктуры, регистрацию прав на землю, обеспечение гарантий владения, сокращение дефицита жилья, повышение доступности основных услуг и решение проблем с водоснабжением и энергоснабжением. К числу более комплексных проблем и их решений относятся минимизация рисков, повышение социальной гармонии, сокращение гендерного неравенства, соблюдение прав человека и повышение общей экономической эффективности.

## *Построение инклюзивного, справедливого и устойчивого мира для всех*

Для построения инклюзивного, справедливого и устойчивого мира необходимо наличие соответствующей информации, такой как геопространственная, демографическая, гендерная, научная и полученная от населения, которая позволит выявить и понять существующие проблемы (UN-GGIM, 2020). Чтобы действовать справедливым и инклюзивным образом требуется политическая воля. Благодаря эффективному руководству и налаживанию коммуникации на всех уровнях можно вовлечь в работу все уровни местного сообщества. Задача состоит в том, чтобы смягчить риски, связанные с пандемией COVID-19, и повысить стойкость неформальных поселений к будущим пандемиям и стихийным бедствиям. При этом следует реализовать программу по официальному оформлению с соответствующей регистрацией и оформлением прав собственности для обеспечения гарантий владения и принять меры по защите прав человека жителей неформальных поселений. Это может способствовать интеграции неформальных поселений и их жителей в другие аспекты жизни общества.





## II. СТРУКТУРА И РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

В настоящий План действий по восстановлению включены цели, задачи и действия, имеющие решающее значение для успешного реагирования на пандемию. Необходимые сроки, приоритеты и масштабы реализации на местном уровне должны основываться на материальных и социальных реалиях различных сообществ.

### Структура

В Плате действий по восстановлению описаны девять областей политики, каждая из которых предусматривает определенную цель. Эти цели разбиты на конкретные задачи с указанием действий, которые необходимо предпринять для их выполнения. Сроки не указываются, поскольку успешность выполнения будет сильно зависеть от социально-культурного контекста, политической воли и местной поддержки, финансовых ресурсов, а также от актуальности пандемии и других угроз, с которыми сталкивается неформальное сообщество. Возможно, после окончания чрезвычайной ситуации потребуется еще долгое время осуществлять чрезвычайные меры и меры по смягчению последствий, и в некоторых случаях придется работать над несколькими целями одновременно.

С учетом этого общие сроки можно было бы обозначить следующим образом:

- a) **экстренные цели (принимаемые для борьбы с чрезвычайной ситуацией)**  
Структурированные задачи и меры к исполнению для достижения краткосрочных целей — как правило, тех, которые должны быть достигнуты менее чем за шесть месяцев;
- b) **среднесрочные цели (смешанная направленность на обеспечение жизнестойкости и принятие мер для борьбы с чрезвычайной ситуацией)**  
Структурированные задачи и меры к исполнению краткосрочных целей, как правило, тех, которые должны быть достигнуты менее чем за год;

- c) **среднесрочные цели (смешанная направленность на обеспечение жизнестойкости и принятие мер для борьбы с чрезвычайной ситуацией)**  
Структурированные задачи и меры к исполнению для достижения среднесрочных целей — предполагается, что ввиду их большей сложности, для их достижения потребуется 6–18 месяцев;
- d) **долгосрочные цели (ориентированные на обеспечение жизнестойкости)**  
Структурированные задачи и меры к исполнению для достижения долгосрочных целей — предполагается, что ввиду их повышенной сложности и характера соответствующих решений, для их достижения потребуется более года, возможно, от одного до пяти лет.



Задачам/действиям присваивается цветовой код в соответствии с неотложностью их компонентов.



Красный круг ставится рядом с задачей или действием, в составе которых имеются экстренные компоненты.



Желтый круг ставится рядом с задачей или действием, в составе которых имеются краткосрочные компоненты.



Зеленый круг ставится рядом с задачей или действием, в составе которых имеются среднесрочные компоненты.



Синий круг ставится рядом с задачей или действием, в составе которых имеются краткосрочные компоненты.

Рядом со многими задачами и действиями будет стоять несколько цветных кругов, и это будет указывать на то, что важные аспекты охватывают различные экстренные, краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные компоненты.

Настоящий План действий по восстановлению предполагает гибкий, комплексный, предусматривающий учет интересов людей и гендерных особенностей подход к разработке соответствующих мер реагирования на пандемию COVID-19. Для успеха любого плана и программы его реализации крайне важно принятие со стороны местного сообщества. Необходимо учитывать характер неформального поселения, местную культуру, государственные, правовые, научные, экологические и экономические реалии. Для обеспечения максимальной результативности члены местного сообщества, должностные лица и другие заинтересованные стороны должны поддерживать эффективный диалог на каждом этапе реализации плана.

## Руководящие принципы

Во многих публикациях Организации Объединенных Наций освещаются темы, прямо связанные с руководящими принципами настоящего Плана действий по восстановлению. Особо следует отметить Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности и изложенные в них Руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования (ФАО, 2013).

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

### а) Всеохватность

Никакой комплекс мер не может обеспечить полную защиту от всех пандемий или других угроз. Таким образом, оптимальным результатом является всеобъемлющий и целостный комплекс политических и поведенческих мер, обеспечивающих баланс между опасностями конкретной угрозы пандемии и реалиями мира. Региональный план действий ориентирован на неформальные поселения в регионе ЕЭК ООН, где риски ощущаются более остро, объем информации ограничен, а уровень политических и общественных воли и доверия зачастую ниже. Следует обеспечить баланс между этими реалиями и культурой, конкурирующими социальными

потребностями, экономическими механизмами, от которых они зависят, наукой, а также ограниченными природными ресурсами. При принятии решений на всех уровнях следует руководствоваться фактической ситуацией на конкретный момент, соотносённой с социально-экологическими реалиями.

Необходимо применять скоординированные межсекторальные подходы. Одномерные решения могут привести к нежелательным или неожиданным результатам. Они зачастую направлены на устранение проявлений проблемы и могут не учитывать всю сложность взаимосвязанных социально-культурных, социально-экономических и собственно научных аспектов многочисленных угроз, стоящих перед нами и нашей планетой. Поэтому настоящий План действий по восстановлению следует рассматривать с позиций целостного подхода. Все цели и задачи следует понимать в контексте необходимости проведения адресных мер политики на национальном и местном уровнях, принятия логистических решений, надлежащего распределения ресурсов, решения научных проблем творческим способом, обеспечения умелого руководства и социально-культурной адаптируемости. Это справедливо, даже несмотря на то, что их практическое осуществление может и должно значительно варьироваться в разных странах мира. Следует задействовать весь спектр имеющихся в нашем распоряжении инструментов с учетом соответствующих местных условий для уменьшения угрозы пандемии, при том понимании, что не существует одинаковых культур, народов и неформальных поселений.

**b) Учет наработанного опыта и гибкость**

В рамках проводимых мер политики следует поощрять и внедрять передовой опыт и инновации. Они должны предусматривать гибкий подход к решению различных проблем, связанных с неформальными поселениями. Возникающие в результате пандемии угрозы повлекут за собой вопросы, связанные с культурой, обществом, религией, экономикой и управлением, поэтому решения должны учитывать и их. Чем теснее связь с образом жизни людей и с их ценностями, тем успешнее будут меры реагирования.

Меры реагирования должны быть гибкими, с тем чтобы можно было избежать непредвиденных негативных последствий. Негибкость может привести к тому, что могут оказаться упущены из виду необходимые процедуры обеспечения безопасности в условиях пандемии из-за отсутствия ресурсов и потенциала, а также социальной воли и коммуникации, особенно в более бедных странах. Гибкий сбалансированный комплекс решений должен учитывать характер пандемии или природной угрозы и местные реалии. Для этого на всех уровнях следует поддерживать надлежащий, основанный на фактических данных, выдержанный по тону и последовательный диалог.

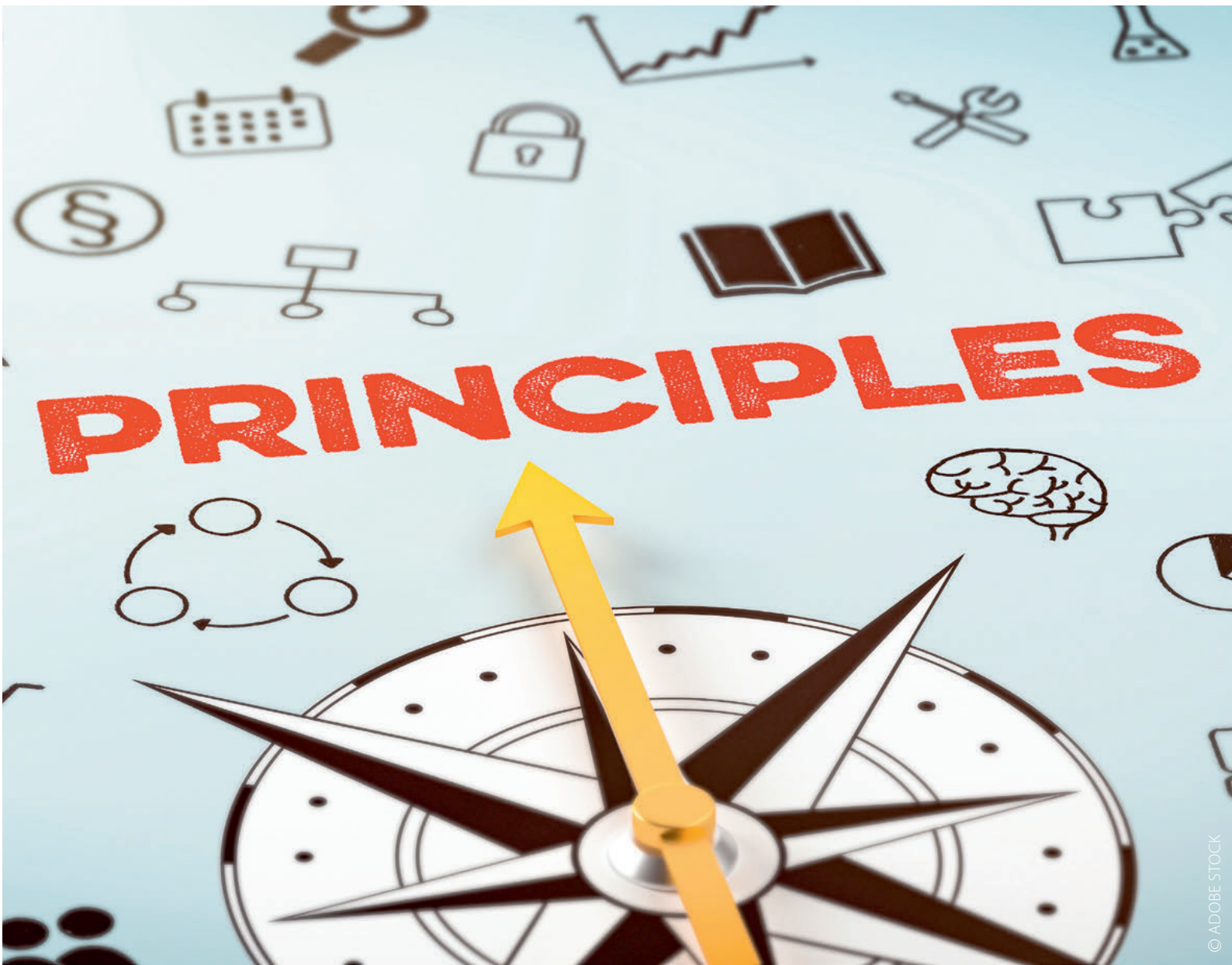
**c) Подход, в центре которого находятся нужды людей и права человека (A/73/310/Rev. 1; UN-Habitat, 2017)**

Меры по борьбе с пандемией всегда должны быть увязаны с такими направленными на обеспечение социального благополучия мерами социальной политики, как поощрение прав человека, поддержка гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин и девочек, а также содействие снижению социального неравенства, которое может привести к общественным волнениям. Хотя истинная

природа угрозы всегда должна анализироваться с научной точки зрения, рассмотрение любой проблемы мирового масштаба в сугубо технократических терминах может вызвать сопротивление и привести к провалу, несмотря на самые благие намерения.

В регионе ЕЭК ООН наблюдаются значительные различия в том, что касается экономического развития, законодательных и организационных структур, жилищных условий и антропогенной среды, неформального сектора, руководства, культуры, истории, религии, ресурсов и климатических условий. Это тем более справедливо для неформальных поселений в сравнении с другими сообществами, и они подвергаются еще более серьезному риску в связи с этими факторами. Это объясняется в целом более слабой социальной сплоченностью, более низким уровнем доходов и ресурсов, нестабильными условиями занятости и доступа к основным коммунальным услугам, социокультурными предубеждениями, а также в целом более ограниченным доступом к образованию и необходимым базовым услугам.

Настоящий План действий по восстановлению обладает универсальной значимостью для региона ЕЭК ООН, и срочно необходимо надлежащим образом включить цели и задачи в меры политики как на национальном, так и на местном уровнях. Однако для достижения оптимальных результатов при разработке и реализации мер по борьбе с пандемией и угрозами на местном уровне необходимо учитывать местные социально-экономические, культурные, институциональные и географические условия. Существенное значение имеет реальное участие жителей неформальных поселений в принятии решений о мерах реагирования и политики, затрагивающих их интересы, начиная со стадии разработки мер политики и заканчивая их осуществлением и оценкой.







## III. СКВОЗНЫЕ ТЕМЫ

Сквозные темы составляют основу настоящего Плана действий по восстановлению. Их полезно обсудить отдельно, с тем чтобы в процессе реализации они всегда оставались в центре внимания. При определении соответствующих мер реагирования и приоритетов в контексте местных реалий, рисков и проблем их следует тщательно рассматривать в рамках всех областей политики. Наиболее очевидные сквозные концепции представлены ниже.

### Сбор данных и управление ими

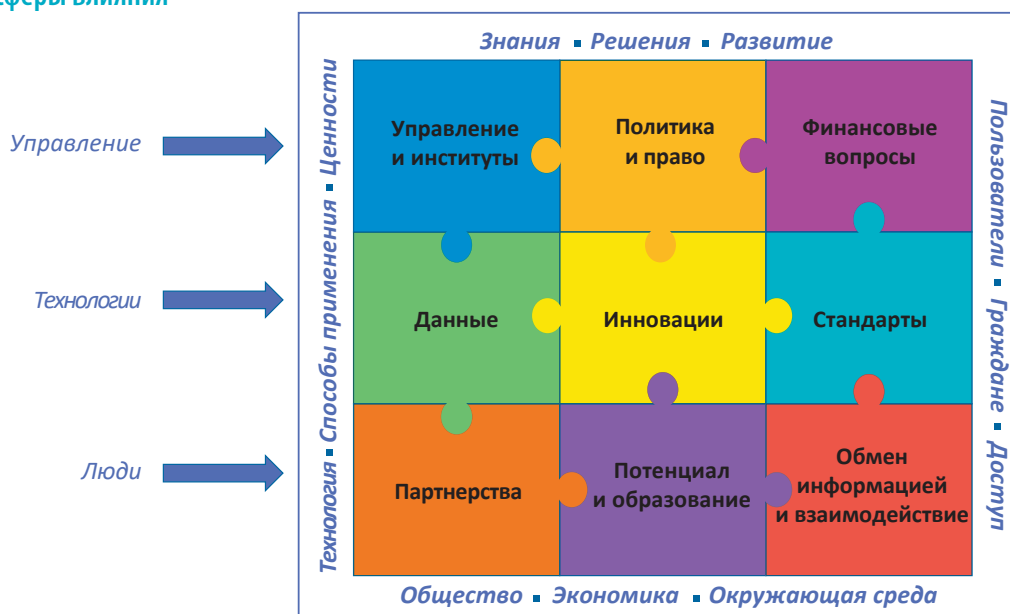
Во всех направлениях политики присутствуют понятия сбора, изучения и анализа данных и планирования. В отсутствие соответствующей информации разграничить причины и симптомы может быть непросто. Отсутствие достаточных и актуальных данных, включая данные с разбивкой по гендерному признаку, может сделать невозможным проведение анализа затрат и выгод при определении приоритетов осуществления. Составление, ведение и обновление баз данных, карт, реестров, демографических показателей и перечней адресов обеспечивают эффективность и дифференцированность мер реагирования в соответствии с потребностями различных групп населения. В неформальных поселениях информация об этих аспектах часто отсутствует, что затрудняет способность местных властей и заинтересованных сторон осуществлять надлежащие и оперативные

планы. Поэтому сбор геопространственных и демографических данных, необходимых для большинства направлений политики, должен быть увязан с проектом по официальному оформлению. Информационные реестры следует усовершенствовать с использованием современных методов сбора недостающей информации. Сбор соответствующей информации и разработка систем для сохранения и обновления этой информации, в частности реестров прав собственности и кадастровых карт, может принести трудно уловимую, но потенциально огромную пользу для всех.

*Комплексная система геопространственной информации Организации Объединенных Наций (КСГИ)*<sup>6</sup> предусматривает широкий спектр стратегических путей обеспечения доступности данных в случае их необходимости. ГУГИ ООН (2020) также может предоставить полезные рекомендации по управлению соответствующими данными.

Кроме того, необходимо разработать надлежащие системы оценки и мониторинга. Это поможет добиться распределения мер реагирования и ресурсов по назначению, проведения оценки эффективности и, при необходимости, корректировки решений, применяемых для устранения выявленных проблем, а также сведения к минимуму вероятности коррупции и недопонимания. Программа оценки и мониторинга

### Комплексная система геопространственной информации: девять стратегических путей и три основные сферы влияния



Источник: UN-GGIM (2018b).

6 Более подробную информацию см. URL: <https://ggim.un.org/igif>.

может способствовать достижению оптимальных результатов при осуществлении целого ряда мер.

## Планы в области коммуникации и информирования

Расширенный коммуникационный план должен включать в себя выстраивание сообщений, достижение консенсуса, распространение инструкций, а также предоставление таких данных, как информация о здоровье и безопасности, научная и политическая информация, информация о преимуществах для местных сообществ и прозрачные данные реестров, обеспечивающие эффективность земельных рынков. Все это важнейшие аспекты, рассматриваемые в рамках всех направлений политики.

От того, какие будут выбраны методы передачи информации, тон, формулировки и интенсивность коммуникаций, может зависеть успех или неудача любого отдельного компонента Плана действий. Эффективная передача этой информации, достижение консенсуса и обеспечение прозрачности являются важнейшими компонентами большинства социально-экономических мер, и в частности данного Плана действий по восстановлению.

Кроме того, важную роль играют грамотные коммуникационные стратегии. Распространение по всеохватным каналам уместной, учитывающей социальные особенности, точной и научно-обоснованной информации может свести к минимуму проявления недовольства и способствовать сохранению «воли и позитивного восприятия на местах» в случае возникновения эффекта «усталости» от пандемии. Это может способствовать снижению уровня недоверия, обеспечению более строгого соблюдения мер по охране здоровья и безопасности, а также ускорению выполнения всех планов.

## Планы по обеспечению участия

Для осуществления эффективного Плана действий по восстановлению потребуется согласие и участие большинства жителей. Для этого необходимо заручиться поддержкой или по крайней мере обеспечить отсутствие противодействия со стороны большинства органов местной власти, добиться снижения уровня политической оппозиции и привлечь профессиональное сообщество. Такой план должен гармонично сочетать в себе социальные, экономические, экологические, культурные и медицинские приоритеты. Скорее всего, со временем приоритеты будут меняться по мере того, как население будет получать больше информации и принимать меры безопасности, что будет в некоторой степени компенсировано разочарованием и «усталостью» от пандемии. Привлечение широкого круга участников и поддержание такого участия зависит от остальных сквозных тем. Особенно актуальны в этой связи последовательное и правильное информирование на основе достоверных данных и научных знаний, надлежащее распределение ресурсов, инклюзивность,

а также твердая воля на местном и политическом уровнях. В целях достижения достаточного участия для обеспечения максимальной эффективности очень важны учет и понимание потребностей и приоритетов местных жителей неформальных поселений, а также более общих политических реалий.

## Распределение ресурсов и интеграция

При определении соответствующих сроков и степени интеграции областей политики следует опираться на участие местного сообщества, а также на культурную, социально-экономическую, политическую, правовую, научную и медицинскую информацию. Также потребуется проведение реалистичного анализа рисков, преимуществ и доступных ресурсов, поскольку благонамеренные, но нереалистичные планы будут неэффективны и даже могут быть контрпродуктивны. Ресурсы никогда не бывают бесконечными и должны использоваться прагматично, где и когда это уместно. Важное значение имеют местные условия, поэтому данный фактор следует учитывать при определении приоритетов для своевременного достижения ЦУР и противодействия угрозе пандемии. Кроме того, процессы достижения некоторых целей и задач будут дополнять друг друга, причем в случае их совместного достижения будут получены более значительные преимущества в социально-экономической сфере, в области смягчения последствий и повышения жизнестойкости.

## Экономические преимущества, осведомленность и воля на местном и политическом уровнях

Достижение многих целей и задач, перечисленных в областях политики, принесет как немедленные выгоды, так и более долгосрочные положительные результаты в области здравоохранения, безопасности и экономической жизнестойкости. Они могут быть зачастую малозаметными и трудноуловимыми. Однако поэтапное устранение барьеров на пути системного управления, институциональной результативности и эффективности может оказать глубокое положительное воздействие на местные сообщества. Этими барьерами являются любые аспекты права, которые препятствуют рациональному выбору или приводят к его искажению, например социальные устои, структура управления, нехватка данных, отсутствие равноправия, дискриминация, предвзятость, предубеждения, недостаток знаний у политиков или общества, отсутствие этических норм, а также другие системные факторы. Они порождают неэффективное или менее эффективное распределение земельных, трудовых и капитальных ресурсов и, как правило, ведут к снижению экономических показателей. По возможности, эти системные барьеры или факторы неэффективности следует выявлять и сводить к минимуму.

Кроме того, цели, задачи и действия затрагивают широкий спектр технических вопросов для решения разнообразных



проблем, с которыми сталкиваются неформальные поселения. Многие из них характеризуются высокой степенью сложности и/или требуют специальных знаний. Необходимый технический, институциональный и организационный потенциал для осуществления таких действий может отсутствовать, поэтому для решения этих конкретных проблем может возникнуть необходимость в обучении специалистов и укреплении институционального потенциала.

Предоставление населению юридических прав и возможностей, интеграция неработающего или неэффективного земельного и трудового капитала посредством официального оформления, достижение ЦУР и повышение эффективности управления могут принести огромные выгоды. Поэтому обеспечение и сохранение доверия и политической воли местных сообществ является чрезвычайно важным для успешного выполнения настоящего Плана действий по восстановлению. В этой связи необходимо осведомленное, гибкое и эффективное руководство на ключевых уровнях местного сообщества, местных органов власти и, возможно, национального правительства.

### **Гендерное равенство, многообразие и инвалидность**

Еще одним сквозным вопросом для Плана действий по восстановлению является применение подхода,

учитывающего гендерные аспекты, многообразие и инвалидность. Благодаря такому подходу особые потребности женщин и девочек, ЛГБТК+ и людей с инвалидностью, живущих в неформальной среде, учитываются с помощью гендерного анализа, дезагрегирования данных по гендерному и возрастному признаку и действий, направленных на решение гендерных проблем. Гендерный анализ позволяет изучить воздействие чрезвычайных ситуаций на женщин, девочек, мужчин и мальчиков и проверить, насколько меры по восстановлению отвечают их специфическим потребностям и приоритетам. Вопросы гендерного равенства учитываются при проведении ситуационного анализа для того, чтобы не усугублять гендерную несправедливость и неравенство и способствовать достижению большего равенства и справедливости в гендерных отношениях. Гендерный анализ основан на данных с разбивкой по полу и качественной информации о различиях между мужчинами и женщинами в каждом секторе. Гендерный анализ служит основой для проведения ориентированных на гендерную специфику всех этих групп мероприятий в неформальной среде, позволяющих им участвовать в усилиях по восстановлению и получать равные выгоды от них.



## IV. ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

### ОБЛАСТЬ ПОЛИТИКИ 1 — Геопространственные характеристики, земельные права, владение, 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.*

#### Обоснование

Право на достаточное жилище является признанным на международном уровне правом человека. Достаточное жилище означает не просто крышу над головой, а жилье с гарантией владения и предотвращения выселения, которое является и остается доступным по цене и пригодным для проживания и предполагает доступ к государственным услугам. В развивающемся мире около 33 % горожан живут в неформальных поселениях, а в 20 государствах, являющихся членами ЕЭК ООН, численность жителей таких поселений превышает 50 млн человек (United Nations, 2019a). Отсутствие безопасности, частая концентрация не отвечающего стандартам жилья и ограниченность государственных услуг отягощают жизнь жителей поселений и повышают их уязвимость перед COVID-19. При этом те же самые жители взаимодействуют с населением региона за пределами этих поселений и предоставляют ему жизненно важные услуги, несмотря на то, что они более уязвимы перед вирусом, поскольку их профессии часто не позволяют работать в цифровом формате из дома или физически дистанцироваться. В долгосрочной перспективе это создает более высокий связанный с пандемией риск для здоровья и безопасности всех людей. Поэтому обеспечение

защиты жителей неформальных поселений выгодно всем и должно быть одним из элементов комплексной стратегии профилактики COVID-19, направленной на защиту местной экономики.

Крайне важно, чтобы во время пандемии COVID-19 государственные органы избегали любых мер, которые могут ухудшить жизнь жителей неформальных поселений. В частности, им следует воздержаться от каких-либо выселений, чтобы люди могли укрыться от вируса в своих жилищах, независимо от того, были ли эти жилища официально оформлены<sup>7</sup>. Выселения повышают риск распространения вируса, а также способствуют бездомности, ухудшая положение пострадавших лиц. Часто выселения лишь переносят проблему неформального и не отвечающего стандартам жилья в другой, соседний район. Хотя переселения некоторых домохозяйств, живущих в неформально построенном жилье, не всегда можно избежать, это должно происходить только после изучения всех альтернатив. Если его все же не удастся избежать, то оно должно осуществляться в полном соответствии с международными стандартами в области прав человека. Они изложены в Основных принципах и руководящих указаниях, касающихся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I), где подробно описаны процедурные гарантии и международные стандарты участия местных сообществ в планировании и проведении любого выселения или переселения. В них также подчеркивается необходимость предоставления альтернативного жилья или земли, а в соответствующих случаях — компенсации за потерю имущества<sup>8</sup>.

В целом официальное оформление неформального жилья, сопровождаемое благоустройством неформальных поселений на основе широкого участия и соблюдения прав человека является

7 См. Special rapporteur on the right to adequate housing: COVID-19 Guidance Note, Prohibition of evictions, 28 April 2020, available at: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_guidance\\_evictions.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions.pdf).

8 См. также УВКПЧ/ООН-Хабитат (2014 год): Принудительные выселения, Изложение фактов № 25/Rev.1. URL: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS25.Rev.1\\_ru.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FS25.Rev.1_ru.pdf).

подходом, который поддерживает Организация Объединенных Наций, включая ЕЭК ООН, ООН-Хабитат и УВКПЧ. Этот подход должен лежать в основе всех основных действий, подлежащих реализации в рамках настоящего Плана действий<sup>9</sup>.

Неформальные постройки представляют собой «мертвый капитал»: их обычно нельзя зарегистрировать, обложить налогом, передать, сдать в аренду, модернизировать или продать в кредит. Они не являются частью обычного экономического цикла, что, в свою очередь, способствует более неформальной организации труда. Такая ограниченная интеграция рынков земли и труда в экономику имеет масштабные и очень дорогостоящие последствия для бедности, ВВП, рисков, стоимости недвижимости, налоговых поступлений, прав человека и устойчивости. Важно отметить, что на женщин ограниченная интеграция рынка земли и рынка труда влияет иначе, чем на мужчин, поскольку они чаще заняты в неформальном секторе<sup>10</sup> и реже имеют доступ к земельным ресурсам<sup>11</sup>.

Настоятельно необходимо, чтобы эти активы были трансформированы в более производительный капитал, и цикл бедности и страданий был разорван. Успешная программа официального оформления позволяет также расширить базу налогообложения недвижимости и сформировать отрасль оценки недвижимости, от которой зависят эффективные рынки<sup>12</sup>. Отчасти это достигается путем создания в неформальных поселениях эффективного, равноправного и справедливого рынка земли и труда, а также путем других необходимых усовершенствований инфраструктуры, правовых и институциональных реформ и мер по защите прав человека.

9 См. UN-Habitat (2017): *The Human Rights-Based Approach to Housing and Slum Upgrading*, available at: <https://unhabitat.org/the-human-rights-in-cities-handbook-series-volume-i-the-human-rights-based-approach-to-housing-and-slum-upgrading>; Специальный докладчик по вопросу о праве на достаточное жилище, доклад о праве на жилище и неформальных поселениях, A/73/310/Rev.1.

10 Более подробную информацию см. URL: <https://unsdg.un.org/ru/resources/analiticheskaya-zapiska-vozdeystvie-covid-19-na-zhenschin-i-devochek>.

11 Более подробную информацию см. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingWomensRightstoLand.pdf>.

12 См. более подробную информацию в разделах 16 и 18 Добровольных руководящих принципов ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, ФАО (2012 год), URL: <https://www.fao.org/3/i2801r/i2801r.pdf>.

Связанные с COVID-19 риски для здоровья и безопасности усугубляются общим отсутствием геопространственных данных, зыбкостью материального положения жителей и препятствующей эффективным ответным мерам ограниченностью демографической информации. Доступ к кредитованию, гарантии владения жильем и более качественные демографические и геопространственные данные позволяют обеспечить жителей большими ресурсами, лучше защитить их права на жилье, повысить организованность и эффективность услуг здравоохранения и мер реагирования на стихийные бедствия, а также облегчить тестирование и отслеживание контактов. В условиях кризиса COVID-19 необходимы краткосрочные ответные меры для ограничения распространения пандемии, и начинать следует с получения качественных демографических и геопространственных данных в пределах неформальных поселений, что является первым шагом к официальному оформлению. Полезными в этой связи могут быть «краудсорсинг», добровольно предоставляемая географическая информация и волонтерская работа. Чтобы получить максимальную выгоду, лучше защитить жителей от пандемий и стихийных бедствий и гарантировать, что никто не будет забыт, существующие неформальные поселения срочно нуждаются в официальном оформлении и малозатратных мерах по их интеграции в экономику. Одним из основных приоритетов должно быть оформление прав собственности. Устранение стимулов для очередного ухода в неформальный сектор зависит от последовательной земельной политики, рационального управления и выстраивания прочных институтов и систем.

Процесс официального оформления должен сопровождаться применением гибких и низкзатратных мер по ограничению создания будущих неформальных сооружений. Эти меры должны устранять коренные причины неформальной жизни параллельно с процессом официального оформления или после него. Они должны быть выстроены таким образом, чтобы побуждать людей следовать официальным правилам и законам и строить финансово доступные сооружения в рамках существующих систем. Если это невозможно, следует рассмотреть варианты программ социального и доступного жилья. Например, государство может принять программы по обеспечению доступного жилья, предоставляя государственную землю, услуги и материалы бенефициарам и требуя соблюдения правил в отношении этих самодельных строений под контролем ответственных ведомств.

Необходимо провести проверку с помощью пилотных программ, чтобы соотнести спрос жителей с готовностью и гибкостью государственных субъектов. При правильном подходе это может помочь минимизировать уровень неформальности в будущем путем устранения некоторых коренных причин существующей неформальной застройки. При этом предполагается оказание государством помощи в покрытии части расходов, вызванных системным дисбалансом доступного и соответствующим образом расположенного жилья, путем предоставления земли и оказания услуг. Это также ограничивает возможность неуместного стимулирования неформальных застройщиков, которые могут попытаться использовать процедуры оформления в своих целях.

Во многих странах не было создано адекватных стратегий, институтов и потенциала для предотвращения неформальной застройки и ограничения вреда, вызванного отсутствием гарантий владения жильем, выселением и перемещением, а также некачественным и вредным для здоровья жильем. В этих странах жители больше подвержены угрозе пандемии или другим бедствиям. Необходимо совершенствовать соответствующие учреждения, связанные с земельными ресурсами, а также в целом проводить мероприятия по профессиональной подготовке. Добиться улучшения условий жизни жителей неформальных поселений и повышения их защищенности можно благодаря широкомасштабному совершенствованию институциональных функций, повышению социальной инклюзии и защиты, увязке здравоохранения и безопасности с геопространственными данными, а также обеспечению гарантий владения, жилищных и земельных прав и прав собственности.

## Задача



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

## Действия

- 1.1.1** *Определить* текущий охват, качество и диапазон доступных источников геопространственных данных, а также то, что

необходимо сделать для обеспечения полного охвата и получения и поддержания всей необходимой информации.

- 1.1.2** *Картировать и включить* объекты неформальной застройки в геопространственную базу данных. После этого все жители и их дома могут быть охвачены и учтены в планах по предоставлению услуг, защите прав человека, готовности к стихийным бедствиям, правовым вопросам, охране здоровья и безопасности, транспортной логистике и инфраструктуре, предназначенных для более крупных формальных и неформальных сообществ. В качестве возможных недорогих источников таких данных следует рассматривать «краудсорсинг» или добровольно предоставляемую географическую информацию (ДГИ) и приложения для смартфонов.

- 1.1.3** *Эффективно вовлекать* местное сообщество наряду с неправительственными организациями (НПО) в составление анкет, переписей, опросов и т. п., а также в организацию программ картирования и присвоения адресов. Это необходимо для того, чтобы жители неформальных поселений не воспринимали такие мероприятия как угрозу их жилищам и земельным участкам. Следует организовать добровольцев и назначить руководителей групп и обеспечить для них простые учебные курсы по применению методов картирования. Следует использовать простые программные инструменты с открытым исходным кодом и соответствующие базовые карты, например карты на основе данных с мобильных телефонов, ортофотоснимки, аэрофотоснимки или карты, полученные с помощью «краудсорсинга», такие как «OpenStreetMap»<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Для получения дополнительной информации см. подборку инструментов по картированию прав владения землей в неформальных поселениях, подготовленную Глобальной сетью инструментов по земельным ресурсам (ГСИЗ: «Access to Land and Tenure Security», URL: <https://glt.net/access-to-land-and-tenure-security/#>).

**1.1.4** *Дополнить* существующую демографическую информацию разнообразными статистическими данными о здоровье жителей, включая гендер, возрастное распределение, инвалидность, наличие ранее существовавших заболеваний, плотность городской застройки и доступ к медицинскому обслуживанию. Включить данные по оценке жилищных условий, влияющих на здоровье, таких как изоляция, отопление, качество воздуха в помещениях и за их пределами, безопасность и качество питьевой воды (WHO, 2018) с целью более эффективного планирования и распределения ресурсов. В рамках программ модернизации городов следует собирать дополнительные данные о ценовой доступности жилья, доступе к водной санитарии, доступе к медицинскому обслуживанию, школьному образованию и общественному транспорту.

**1.1.5** *Обеспечить прозрачность и доступность информации, ее низкокзатратность и простоту в управлении.* Например, вся геопространственная и связанная с ней социально-демографическая информация должна быть доступна в форме, позволяющей правительству, специалистам, деловому сообществу, заинтересованным сторонам и жителям принимать более эффективные решения.

## Задача



**1.2** *Официальное оформление объектов неформальной застройки* справедливым, эффективным, прозрачным и инклюзивным образом. Это позволит расширить права и возможности жителей, будет содействовать социальной и экономической инклюзии и более эффективному реагированию на пандемию (United Nations, 2019a).

## Действия

**1.2.1** *Определить* распространенность неформальных или незарегистрированных построек и участков, а также имеющиеся

слабые места нормативно-правовой базы с точки зрения охвата, качества и устойчивости системы регистрации, типов владения, кадастра и правовой структуры в отношении формального и неформального рынков.

**1.2.2** *Одновременно с этим укреплять* политическую волю для решения вопроса об оформлении, собирать информацию среди местного сообщества и заручиться его поддержкой. Вовлекать местных экспертов, специалистов и общественных лидеров.

**1.2.3** *Проанализировать* существующие неформальные схемы, классифицировать объекты неформальной застройки, понять причины и исследовать их влияние на транспортные сети. Использовать это для проведения исследования экономической целесообразности, чтобы решить, какой уровень охвата и какой стратегический процесс является наиболее подходящим для проведения официального оформления.

**1.2.4** *Разработать* стратегию и план коммуникации по официальному оформлению. Выселения следует запретить, за исключением случаев, когда их невозможно избежать. Была проведена оценка воздействия выселения (UN-Habitat, 2011 и 2014), и уже разработан надлежащий, инклюзивный и основанный на правах человека план переселения, который приведен в соответствие с Основными принципами и руководящими указаниями, касающимися выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18). Если не удастся найти альтернативу переселению и переселение происходит в период COVID-19 или будущей чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией, следует допускать только такие выселения и переселения, которые непосредственно направлены на предотвращение распространения инфекции среди жителей. Более того, затронутым группам населения следует четко и публично разъяснять ожидаемые преимущества и меры по снижению опасности заражения.



**1.2.5** *Разработать* механизм официального оформления. Эта работа предполагает определение районов или зон и категорий зданий, подлежащих оформлению, а также охраняемых территорий, необходимых правовых действий, надлежащих мер, процесса регистрации, механизма предоставления права собственности, необходимых сборов, а также определение задействованных учреждений. Кроме того, следует обеспечить, чтобы женщины имели равный доступ к процессу оформления.

**1.2.6** *Подготовить правовую базу и осуществить* отвечающий поставленным целям процесс оформления и урегулирования споров. Сюда относятся обработка документов, составление схемы расположения всех строений, права собственности и регистрация, правовые процедуры, при необходимости сбор пошлин, а также мониторинг всего процесса. Законодательство и технологии ввиду их взаимозависимости должны разрабатываться в тесной увязке друг с другом.

#### Задача



**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, инклюзивными и обеспечивать надлежащую защиту прав человека, гендерного равенства и достоинства.

#### Действия

**1.3.1** *Определить* существующие правовые механизмы, включая законы, меры политики, процедуры, размеры сборов, сроки выполнения процедур, справедливые условия и случаи отставания в рассмотрении дел, если

это уместно. К этому следует подходить через призму прав человека и вопросов гендерного равенства, затрагивающих жителей неформальных поселений, включая вопросы обеспечения гарантий владения, чрезвычайные ситуации и предоставление медицинских услуг.

**1.3.2** *Определить*, какие проблемы юридического характера могут препятствовать официальному оформлению неформальных сообществ и их интеграции и с формальными сообществами. Следует также определить правовые проблемы, связанные с отсутствием права на достаточное жилище, дискриминацией по гендерному признаку и предоставлением медицинских услуг, при том понимании, что пандемия усугубляет любые существующие неравенства или дефицит.

**1.3.3** *Разработать стратегию* правового регулирования для устранения всех лакун в существующей правовой базе в целях обеспечения предоставления и регистрации прав собственности, официального оформления, дополнения существующих соответствующих инициатив в области прав человека, если таковые имеются. Она также должна предусматривать предоставление адекватных медицинских услуг, связанных с пандемией, с особым учетом потребностей женщин и девочек.

**1.3.4** *Взаимодействовать* с лидерами местного сообщества, поставщиками медицинских услуг, заинтересованными сторонами, специалистами и местными органами власти в рамках семинаров и дискуссий за круглым столом, в целях снижения уровня сопротивления, расширения участия, поощрения защиты прав человека и гендерного равенства, а также поиска новых идей.

**1.3.5** *Укреплять политическую волю* для внесения в законодательство изменений, необходимых для содействия реализации новой правовой стратегии. Следует обращать особое внимание на экономические преимущества, а также преимущества для здоровья и безопасности.

- 1.3.6** *Понять*, какие трудности правового и уголовного характера возникают в неформальных сообществах в связи с частичным и полным локдауном, какие краткосрочные экономические проблемы и проблемы в связи с безработицей могут привести к всплеску определенных видов преступлений, и какие могут возникнуть нестандартные и сложные вопросы правоприменения, а также *подготовиться* к возникновению всех вышеперечисленных трудностей.
- 1.3.7** *Разработать, внедрить и обеспечить соблюдение* новых правовых процедур.
- 1.3.8** *Предоставлять права собственности и регистрационные услуги* в целях укрепления жилищных, земельных и имущественных прав и расширения прав и возможностей всех жителей (A/HRC/25/54).
- 1.3.9** *Повышать осведомленность* и расширять разъяснительную работу о преимуществах формализации, с тем чтобы процесс оформления охватывал подавляющую часть неформального сектора и полностью картировался.
- 1.3.10** *Разработать* соответствующие механизмы, позволяющие осуществлять последовательное и регулярное обновление всех собранных геопространственных и демографических данных, учитывать все строения и поддерживать актуальность реестров. Это будет способствовать экономическому прогрессу и интеграции с формальными рынками, а со временем приведет к снижению социальной напряженности.
- 1.3.11** *Предоставить возможность* для проведения всех необходимых работ по модернизации официально оформленных сооружений, транспортной сети, зеленых насаждений и кварталов во время и после процесса официального оформления, в том числе с учетом особых потребностей женщин, девочек и людей с инвалидностью. Создать для жителей стимулы, с тем чтобы это не препятствовало полному осуществлению процесса оформления. Программы оформления могут оказаться под угрозой, если будут в значительной степени сопряжены с проверками,

разрешениями, сборами, длительными сроками ожидания, общим недоверием, высокими стандартами строительства или эффективности. Эти факторы следует тщательно изучить и найти между ними баланс с целью обеспечения полного охвата и интеграции.

- 1.3.12** *Обеспечить* жителям недорогие и доступные механизмы подачи жалоб в судебном порядке. Они могут быть встроены в механизм урегулирования земельных споров и должны предусматривать бесплатную юридическую помощь для жителей, которых прямо или косвенно затрагивает процесс оформления прав собственности и которые не могут позволить себе частную юридическую консультацию. Этот механизм также должен позволять приостанавливать выселения до рассмотрения поступивших от пострадавших лиц жалоб.

#### Задача



- 1.4** *Совершенствование институтов, от которых зависят экономика земли, труда и капитала, а также вопросы здравоохранения и безопасности*, в целях более эффективного противодействия угрозам пандемии и содействия экономическому росту, справедливости и инклюзии.

#### Действия

- 1.4.1** *Определить* частные и государственные структуры, которые формируют основу экономики и системы предоставления услуг здравоохранения. Это включает такие вопросы, как регулирование налогообложения и профессиональной деятельности, здравоохранение и безопасность, права собственности и гарантии владения, кредитование и банковское дело, эффективное управление и коррупция, а также правосудие и правовая система.
- 1.4.2** *Понять*, как взаимодействуют эти структуры, и выявить преграды и слабые места на пути эффективного, справедливого и доступного предоставления этих услуг.

Наличие преград и неэффективность взаимодействия этих структур препятствуют расширению прав и возможностей, обеспечению равноправия, экономическому прогрессу и, как следствие, соблюдению прав человека, охране здоровья и обеспечению безопасности.

**1.4.3** *Определить*, в чем заключаются институциональные препятствия, и подготовить стратегию по устранению некоторых преград, препятствующих экономическому росту, охране здоровья и обеспечению безопасности, а также соблюдению прав человека. Для этого необходимо ускорить процессы, отказаться от ненужных мер, снизить затраты, устранить коррупцию и способствовать инклюзии.

**1.4.4** *Повысить эффективность распределения ресурсов и преодолеть трудности*, связанные с устранением конкретных институциональных преград на пути к обеспечению здоровья, безопасности и экономического роста для жителей как формальных, так и неформальных поселений.

## 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.*

### Обоснование

Для принятия адекватных мер в ответ на вызов пандемии очень важна последовательная, рациональная, прозрачная, научно-обоснованная

информация. Кроме того, рекомендации местных органов власти должны быть основаны на наиболее достоверных медицинских данных и доступных ресурсах. При этом важнейшее содействие в координации и ресурсы могут предложить местные, национальные, профессиональные, религиозные организации, а также международные организации по оказанию помощи. Все эти источники получения помощи и информации должны быть согласованы и одобрены на уровне местного сообщества. Для этого руководство местных сообществ следует информировать и вовлекать в процесс настолько, насколько это представляется разумно возможным, с тем чтобы добиться наилучшего выполнения научно-обоснованных планов, разработанных для защиты как формальных, так и неформальных поселений.

Существует немало способов, с помощью которых жители неформальных поселений могут на местах принять участие в защите своих сообществ. Создание местных групп для решения проблем, связанных с пандемией, может быть жизненно важным для ограничения распространения вируса при наименьшем негативном воздействии на местное сообщество и экономику, от которой оно зависит. Наиболее уязвимым слоям населения могут оказывать помощь волонтерские группы, которым доверяют жители, небольшие домашние образовательные кружки, местные службы помощи пожилым людям и жителям, подверженным риску, программы обмена продуктами питания или лекарствами на базе общин и конфессий и другие подобные группы. Все эти усилия требуют вовлечения местного населения, последовательного предоставления на местном уровне основанной на научных данных информации, а также слаженной координации между местным сообществом, правительством, профессиональным сообществом и глобальными организациями.

Для преодоления кризиса COVID-19 требуются краткосрочные меры реагирования, предполагающие знание местных особенностей, включая обычаи и порядки, тем более что может возникнуть необходимость действовать вопреки им. Поэтому решающее значение имеет четкая координация между заинтересованными сторонами и жителями. Кроме того, в целях решения конкретных проблем на уровне сообществ рекомендуется обеспечить последовательное предоставление научно-обоснованной информации и создать на местах группы, содействующие вовлечению и лидерству женщин. Долгосрочную устойчивость к пандемиям можно повысить путем разработки планов по расширению возможностей конкретных организаций

на базе местных сообществ. Помимо этого, полезными являются планы по разработке небольших альтернативных программ на основе местных образовательных кружков как альтернативы более крупным государственным и частным учреждениям, таким как учебные заведения или крупные предприятия. Также чрезвычайно важную роль играет разработка схем координации и коммуникации для повышения темпов осуществления и эффективности мер реагирования на пандемию. Для успешного осуществления мер по борьбе с пандемией решающее значение имеет твердая поддержка со стороны местного сообщества и религиозных лидеров. Также важно выявить случаи гендерного неравенства и расширить права и возможности женщин и их роль в местном сообществе, с тем чтобы обеспечить беспрепятственный доступ к товарам и услугам для всех.

## Задача



- 2.1** **Опора на социальные и общественные группы или создание** таких групп в тех случаях, когда в неформальном поселении нет активной общественной группы, которую можно было бы мобилизовать, для реагирования на угрозы, связанные с пандемией, вовлечения жителей и удовлетворения конкретных потребностей данного сообщества.

## Действия

- 2.1.1** **Выявить** пользующихся доверием лидеров сообщества, а также социальные и религиозные группы, **понять** их уровень вовлеченности в жизнь сообщества и предпочтительный для них подход к обеспечению защиты интересов сообщества. По возможности **встраивать** эти концепции в соответствующий план по вовлечению сообщества, который не будет угрожать общему успеху и не вызовет волнений.
- 2.1.2** **Поощрять** создание на местах целевых групп для определения конкретных потребностей сообщества, проблем недостатка инфраструктуры и вопросов, связанных с пандемией, для их дальнейшего рассмотрения и анализа с участием медицинского персонала,

специалистов и других заинтересованных сторон.

- 2.1.3** **Определить, создать или расширить** соответствующие местные органы власти и государственные министерства, которые играют решающую роль в проведении мер по охране здоровья в условиях пандемии, наряду с привлечением общественности.
- 2.1.4** **Разработать** конкретные осуществляемые под руководством местного сообщества планы для решения возможных проблем в области инфраструктуры или устранения нехватки основных товаров, воды, энергии, продуктов питания и медикаментов. Также следует разработать планы по уходу за пожилыми людьми, охране психического здоровья, борьбе с зависимостями, борьбе с жестоким обращением, обеспечению средствами индивидуальной защиты (СИЗ), обучению в образовательных кружках, решению проблем в сфере коммунального хозяйства и инфраструктуры, а также других проблем, специфичных для конкретного сообщества.
- 2.1.5** **Оказывать поддержку и обеспечивать организацию** города или поселка, а также групп, возглавляемых сообществом, наряду с религиозными организациями, местными органами власти и государственными министерствами, для реализации и финансирования таких конкретных инициатив по решению проблем сообщества.
- 2.1.6** По возможности **координировать** эти местные инициативы с соответствующими заинтересованными сторонами.

## Задача



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

**Действия**

- 2.2.1** **Выявить** доноров, религиозные организации и благотворительные фонды, заинтересованные в оказании помощи местному сообществу в борьбе с пандемией.
- 2.2.2** **Привлекать** вышеперечисленные субъекты, а также международные НПО, доноров и другие заинтересованные стороны к работе с местными органами власти и государственными министерствами, а также соответствующими местными группами для реализации эффективных программ помощи.
- 2.2.3** **Разработать план** по увязке разнообразных НПО, доноров, религиозных организаций и их ресурсов с конкретными задачами на местах в целях сдерживания распространения вируса, снижения социального вреда и защиты прав человека. Цели этих планов будут зависеть от конкретных проблем сообщества, а также других вопросов, обсуждаемых в данном документе, при этом возможными источниками финансирования могут стать НПО и благотворительные организации.
- 2.2.4** **Приступить** к реализации благотворительных программ и программ НПО, предусматривающих соответствующие механизмы надзора и надлежащее распределение финансирования и целей, с тем чтобы минимизировать коррупцию и разбазаривание ресурсов, а также добиться максимальной выгоды.

**Задача**

- 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.

**Действия**

- 2.3.1** **Определить** методы, которые, скорее всего, охватят наибольшее количество жителей неформальных поселений в конкретных сообществах. Если некоторые слои населения не охвачены стандартными средствами коммуникации, определить способ преодоления этого упущения для всей критически важной информации.
- 2.3.2** **Осуществлять** сбор комментариев, проводить опросы общественного мнения, осуществлять картирование на основе широкого участия<sup>14</sup>, использовать инструменты «краудсорсинга» и пользоваться инструментами удаленного проведения конференций. Эти меры способствуют участию общественности в разработке, мониторинге и корректировке планов, направленных на решение конкретных местных проблем, связанных с пандемией, или преодоление других кризисных ситуаций.
- 2.3.3** **Разработать** неотложные планы для конкретных сообществ, направленные на оказание помощи в распространении научной, основанной на фактах информации, и иметь понимание того, где меры реагирования со стороны правительственных органов и организаций по оказанию помощи сталкиваются с аналогичными проблемами. В эти планы должны быть включены лидеры сообществ, общественные группы, социальные сети и другие источники, соответствующие специфике местных сообществ.
- 2.3.4** **Предоставлять информацию местным сообществам, включая** последовательное информирование на соответствующих языках о ключевых аспектах профилактики COVID-19, а также о том, что жители должны делать в случае заражения вирусом.

<sup>14</sup> Картирование на основе широкого участия означает использование растущего набора методов, которые могут помочь членам общества в регистрации и обмене пространственными знаниями посредством использования методов широкого участия и картографических изображений, зачастую в цифровой форме.

**2.3.5** *Поддерживать общественную и политическую* волю, уделяя основное внимание последовательному решению проблем на научной основе, чтобы содействовать сообществам в осуществлении надлежащих мер реагирования.

**2.3.6** *Свести к минимуму* необоснованное недоверие к государственной власти, сделав планы четкими, последовательными, информативными и простыми для понимания.

## ОБЛАСТЬ ПОЛИТИКИ 3 — Основные потребности в данных и телекоммуникационно- 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.*

### Обоснование

Доступ к надежным источникам информации обеспечивает благополучие всех секторов общества, и неформальные поселения не являются исключением. Расширение доступа к основным данным, телекоммуникациям, информационным технологиям, а также сокращение цифрового разрыва между неформальными и формальными сообществами поможет расширить права и возможности жителей неформальных поселений, меньшинств, женщин и наиболее уязвимых слоев общества. Эти технологии могут быть использованы для того, чтобы помочь людям выбраться из бедности, повысить прозрачность, дополнить образование, повысить производительность и способствовать открытому обмену идеями, столь важному для долгосрочного процветания и роста.

Более широкий доступ к данным также позволяет скоординировано реагировать на пандемии и другие бедствия. Благодаря этому можно в режиме

реального времени делиться с сообществом точной и актуальной информацией о связанных с пандемией рисках. Во время пандемии COVID-19 было выявлено множество информационных, технологических, экологических, инфраструктурных, сервисных и социальных преград в таких областях, как обмен данными, качество данных и доступ к услугам. Создание реестра факторов риска, включающего в себя вспомогательную правовую базу, необходимые данные, технические платформы и услуги — это хороший способ изучить и взвесить риски, с которыми сталкивается общество.

Можно быстро распространять инструкции государственных органов, которые информируют о том, как защитить людей и как люди могут защитить себя сами. В период изоляции действенными оказываются такие методы, как телемедицина, удаленная работа, дистанционное обучение и онлайн-образование. Эти технологии могут иметь решающее значение для образования в случае полного или частичного закрытия школ в периоды повышенного риска. Одним словом, эффективная коммуникация имеет чрезвычайно важное значение при любых скоординированных мерах реагирования на пандемию. Она может способствовать обеспечению сплоченности и функционирования общества даже при серьезных угрозах, связанных с пандемией. Она может помочь даже в тех случаях, когда изоляция и крайние меры социального дистанцирования являются единственными действенными методами сдерживания распространения вируса. Чем серьезнее пандемия, тем более важную роль в поддержании функционирования общества, обеспечении населения работой и более быстром восстановлении сообществ будут играть информационные технологии.

Для борьбы с пандемиями необходимы краткосрочные меры реагирования, направленные на сдерживание и снижение вирусной угрозы. При помощи вышеуказанных технологий должна предоставляться точная информация по следующим вопросам:

- госпитализация;
- как и куда обращаться;
- государственные службы поддержки;
- инструкции государственных ведомств;
- доля положительных результатов тестирования;
- показатели смертности;
- где получить предметы медицинского назначения и средства индивидуальной защиты (СИЗ);

- источники продовольствия на случай чрезвычайных ситуаций;
- протоколы карантина;
- тестирование;
- отслеживание контактов;
- поддержка психического здоровья;
- образование;
- дистанционные услуги.

Они также могут быть ценным источником элементарного человеческого общения. Долгосрочная устойчивость к угрозам пандемии и стихийных бедствий повышается благодаря укреплению информационной инфраструктуры и упреждающему планированию на случай возникновения широкого спектра проблем. Косвенная долгосрочная устойчивость может также быть повышена путем использования информационных технологий с целью расширения прав и возможностей населения. Со временем этого можно добиться путем устранения социально-экономических преград на пути к успеху; борьбы с предубеждениями, предрассудками и дискриминацией; повышения прозрачности; обеспечения свободного обмена идеями.

## Задача



- 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 важной информации и указаний государственных ведомств.

## Действия

- 3.1.1** *Отслеживать* текущее состояние радиотехнологий и технологий мобильной связи с точки зрения количества, качества и охвата.
- 3.1.2** *Определить*, достаточно ли радио- и интернет-покрытия для того, чтобы та или иная технология заняла центральное место в работе по распространению информации. Также потребуются обеспечить достаточную цифровую грамотность населения, особенно пожилых людей и женщин, и потенциал для того, чтобы роль такой технологии в жизни общества и усилиях по профилактике пандемии возросла.
- 3.1.3** *Использовать* радио и смартфоны для передачи основной и необходимой медицинской информации о пандемии, такой как показатели заражения и смертности, пункты тестирования, протоколы госпитализации и карантина, отслеживание контактов, инструкции по охране здоровья, картирование населенных пунктов, анализ моделей передвижения населения для улучшения транспортной ситуации, а также результаты тестирования на COVID-19.
- 3.1.4** *Разработать* приложения для смартфонов, позволяющие предоставлять и собирать важную информацию, отслеживать случаи заболевания, информировать жителей, контактировавших с инфицированными людьми, и обеспечивать преодоление любых языковых преград. При этом должны соблюдаться требования к конфиденциальности данных.
- 3.1.5** *Расширить распространение* радио и смартфонов в неформальных поселениях для предоставления местному населению более широких возможностей и укрепления взаимосвязи с местными, региональными и мировыми источниками информации.
- 3.1.6** *Разработать* приложение для телемедицины, с помощью которого медицинские работники смогут предоставлять неформальным сообществам услуги из любой точки мира. Кроме того, разработать аналогичное приложение для организации удаленной работы, с тем чтобы расширить возможности трудоустройства, а также приложение, анализирующее схемы передвижения для выявления центров опасных скоплений и «узких мест».
- 3.1.7** *Изучить и проанализировать*, будет ли полезным образование по радиосвязи и дистанционное образование в этих сообществах, и если да, то разработать упрощенные образовательные модули

на базе мобильных телефонов для использования в тех случаях, когда обучение в классе недоступно из-за связанных с COVID-19 угроз безопасности. Образование является одной из необходимых потребностей, поэтому связанные с пандемией проблемы должны быть преодолены.

- 3.1.8** *Сократить цифровой разрыв и расширить* распространение ноутбуков в неформальных поселениях, с тем чтобы женщины, школьники и студенты могли получать дистанционное образование, если это позволяют имеющиеся ресурсы.

#### Задача



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

#### Действия

- 3.2.1** *Оценить* текущее состояние технологий интернет-услуг с точки зрения типа, количества, качества и охвата.
- 3.2.2** *Изучить* структуру занятости в неформальных сообществах, с тем чтобы установить, какие сектора окажутся наиболее сильно затронутыми, и определить, как это может повлиять на жителей и их способность противостоять вызовам, связанным с пандемией.
- 3.2.3** *Расширить* предоставление электронных услуг для государственных служб и возможности для удаленной работы в неформальных сообществах. Проанализировать имеющиеся возможности трудоустройства в сообществе, а также новые растущие возможности трудоустройства, связанные с удаленной работой на глобальном и локальном уровнях. По возможности следует создать электронный портал государственных услуг, что позволит повысить эффективность процессов, снизить уровень коррупции и улучшить здоровье

и безопасность за счет сокращения потока людей в государственных учреждениях.

- 3.2.4** В случае длительной или затяжной пандемии, когда требуется переосмысление привычек, касающихся нашей повседневной жизни и работы, *децентрализовать* возможности трудоустройства сотрудников небольших предприятий, которым легко обеспечить социальную дистанцию.

- 3.2.5** *Проанализировать* рабочие места в неформальных сообществах и обеспечить надлежащее социальное дистанцирование, а при необходимости разрешить сотрудникам работать удаленно, с тем чтобы ограничить распространение вируса на рабочем месте.

- 3.2.6** *Расширить и улучшить* доступ к Интернету в неформальных поселениях, с тем чтобы увеличить поток критически важной информации в эти сообщества, расширить права и возможности местного населения и повысить их способность успешно выполнять работу удаленно. Для повышения эффективности удаленной работы может потребоваться организация кампании по предоставлению недорогих компьютеров и смартфонов. Возможно, удастся найти доноров для приобретения части этого оборудования.

#### Задача



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

#### Действия

- 3.3.1** *Провести обзор* доступных электронных источников информации, таких как радиостанции, социальные сети, приложения и веб-сайты, и определить, насколько они подходят для осуществления мер по борьбе с пандемией.
- 3.3.2** *Определить*, какие необходимо разработать дополнительные средства обучения и источники обмена



информацией, с тем чтобы надлежащим образом охватить вопросы, связанные с медициной пандемий, организацией на уровне сообществ, а также деятельностью социальных и местных служб. Можно использовать платформы социальных сетей, радио, приложения для смартфонов, функцию отслеживания передвижения транспорта и веб-сайты.

**3.3.3** *Решительно бороться* с ложной информацией любого рода, поскольку дезинформация будет подрывать все другие меры по борьбе с пандемией. Эти проблемы обостряются по мере нарастания «усталости» от пандемии или если соответствующие меры по охране здоровья и безопасности начинают приводить к экономическим и культурным негативным последствиям. Выстраивание последовательных, продуманных, основанных на научных данных сообщений при умелом руководстве является жизненно важным условием успешного распространения надлежащей и достоверной информации. В борьбе с ложными сведениями следует проводить разъяснительную работу по принципу «сверху вниз» и «снизу вверх», привлекая к передаче информации авторитетных лиц, благодаря чему правда будет вызывать у слушателей больше доверия.

**3.3.4** *Поощрять и развивать* онлайн- и радио-платформы, которые позволяют получать информацию об обществе, культуре, вере, здоровье и психическом здоровье, а также общаться и взаимодействовать с людьми. Если они будут выстроены надлежащим образом, то смогут смягчить негативные социальные последствия пандемии.

**3.3.5** *Предоставлять* онлайн-услуги для борьбы с социальной изоляцией, негативными последствиями пандемии в плане психического здоровья и зависимости от вредных веществ, а также предоставлять новые платформы для общения, культурного взаимодействия и поддержания личных отношений. Хотя это и может казаться чем-то не столь важным, но если не внедрить новые формы социального взаимодействия между жителями, возникнет множество

различных негативных тенденций, с которыми будет трудно бороться.

**3.3.6** *Предоставлять* альтернативные школьные и образовательные онлайн-платформы, отвечающие потребностям региона. Они могут создаваться НПО и организациями по оказанию помощи, но для доступа к таким программам потребуется наличие на местном уровне компьютеров, радио и смартфонов. Такие меры являются основой для расширения прав и возможностей молодых людей и позволяют повысить приспособляемость, необходимую каждому человеку в быстро меняющихся условиях рынка труда и занятости.

**3.3.7** *Создавать* в неформальных поселениях информационные центры, где население сможет получать поддержку. Они могут служить в качестве площадки, на базе которой обученный персонал будет проводить активную работу с жителями в рамках кампаний по использованию онлайн-ресурсов для решения местных проблем и информирования жителей о жизненно важной информации.

## 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.*

### Обоснование

Государственная физическая инфраструктура и соответствующие услуги имеют важнейшее значение для обеспечения здоровья, безопасности и защищенности населения, развития его

экономического потенциала, сохранения социального уклада и защиты основных прав человека, особенно когда речь идет о наиболее уязвимых группах населения, а также для достижения лучшего, устойчивого и более жизнестойкого будущего. Эта область политики будет главным образом посвящена дорогам, водоснабжению, санитарии и энергосистемам, однако телекоммуникации, железные дороги и общественный транспорт также являются важными элементами, которые следовало бы включить в ее сферу охвата.

Физические дорожные сети в неформальных поселениях часто хаотичны, дороги узки, запутаны и иногда загромождены мусором и отходами. Как правило, они не могут обеспечить нормальный доступ экстренных служб, эффективную работу общественного транспорта и более устойчивых смешанных видов транспорта, включая общественный транспорт, велосипедное движение и перемещение пешеходов, а также автомобильное движение. Это нередко связано с отсутствием управления и планирования и ограниченной доступностью географической, демографической и пространственной информации в отношении этих районов. Усовершенствование физической транспортной инфраструктуры может способствовать предотвращению распространения пандемии за счет обеспечения возможностей для социального дистанцирования, ускорения и упрощения пути до мест работы и учебы, медицинских учреждений и магазинов. Кроме того, это может повысить эффективность экономической деятельности жителей, тем самым развивая их устойчивость к потрясениям и способность адаптироваться к трудностям, а также обеспечить более быстрое оказание помощи при чрезвычайных ситуациях.

Обеспечение снабжения безопасной водой и соответствующих санитарно-гигиенических условий имеет ключевое значение для профилактики и охраны здоровья людей во время вспышек любых инфекционных заболеваний, включая COVID-19. Однако, даже несмотря на то, что снабжение водой и санитария являются общепризнанными правами человека, во многих неформальных поселениях отсутствие доступа к безопасной питьевой воде и адекватным услугам санитарии и гигиены является хронической проблемой.

Неформальные сообщества часто не подключены к централизованным системам водоснабжения и канализации, либо эти системы не обслуживаются и не используются должным образом. К числу проблем с

водоснабжением относятся незаконные подключения к водопроводу и сопутствующая нерегулярность и непредсказуемость подачи воды, утечки, низкое давление, небезопасное хранение воды или даже использование воды из неулучшенных источников. Отсутствие канализации не позволяет обеспечить адекватные санитарные условия и сопровождается такими проблемами, как плохое обслуживание септиков, пользование общественными или частными незакрытыми и антисанитарными уборными с сухими выгребными ямами или отсутствие уборных в принципе. В этих условиях неформальные поселения сталкиваются с реальными проблемами при внедрении рекомендуемой практики по поддержанию гигиены объектов водоснабжения и санитарии общего пользования. Часто не хватает средств на покупку мыла для мытья рук и дезинфицирующих средств для очистки объектов водоснабжения, туалетов и прилегающих территорий. Эти меры имеют решающее значение для смягчения и предотвращения связанного с пандемией вреда в неформальных сообществах.

В условиях пандемии поставщики государственных услуг не должны отключать воду, электроэнергию или подачу топлива, необходимого для обогрева помещений, в случае неуплаты коммунальных платежей, что может быть распространенной ситуацией в неформальных поселениях, жители которых нередко лишаются из-за пандемии работы или дохода. Такие действия лишь навредят борьбе с пандемией. При необходимости предоставление коммунальных услуг может быть ограничено определенными объемами в день в зависимости от размеров конкретных домохозяйств или численности населения неформального поселения или его районов. Полное отключение электроэнергии лишит детей возможностей удаленного или электронного обучения и еще больше усугубит неравенство и проблему отсутствия доступа к образованию.

Еще один аспект, требующий внимания в контексте неформальных поселений, — это обеспечение доступа к недорогому и современному энергообслуживанию. Это включает изучение вопросов энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии, включая автономные решения, а также очень тщательную проработку минимальных стандартов эффективности, которые должны быть установлены в долгосрочной перспективе. Все это следует учитывать при рассмотрении вопроса об официальном оформлении поселений и их интеграции в официальные рынки. Эти факторы способствуют социально-экономическому

восстановлению и улучшению здоровья жителей после пандемии, а также вносят вклад в повышение жизнестойкости городов. Это позволяет осуществлять поэтапный процесс улучшения за счет внедрения разнообразных энергетических решений, что, в свою очередь, повышает жизнестойкость, обеспечивая баланс между имеющимися ресурсами, социально-экономическими реалиями и политической волей при темпах модернизации, наилучшим образом подходящих для конкретного сообщества. Кроме того, это позволяет вести устойчивую борьбу с изменением климата.

Вызванный COVID-19 кризис требует принятия краткосрочных мер реагирования для устранения ключевых факторов уязвимости, обусловленных недостаточно развитой инфраструктурой дорог, водоснабжения, санитарии и энергоснабжения. Обеспечение снабжения безопасной питьевой водой и соответствующих санитарно-гигиенических условий имеет ключевое значение для охраны здоровья людей во время вспышек любых инфекционных заболеваний. Внедрение и последовательное применение надлежащей практики в области водоснабжения, санитарии, гигиены и обращения с отходами в сообществах, домах, школах, в местах работы и торговли, а также в медицинских учреждениях помогают предотвратить передачу вируса от человека к человеку.

Достаточная развитость физических транспортных путей для всех необходимых мер реагирования на бедствия, решение более общих проблем здравоохранения (водоснабжение и санитария), выработка планов безопасного доступа к воде для целей реализации протоколов очистки в условиях пандемии и установление легко достижимых целей в области энергоэффективности — все это важные и осуществимые краткосрочные меры в области реагирования на пандемию, охраны прав человека и поддержания здоровья и безопасности.

Долгосрочная устойчивость к пандемиям может быть повышена путем укрепления физической инфраструктуры транспортных сетей, обеспечения снабжения безопасной водой и адекватных санитарных условий, а также устойчивого перехода на энергоэффективные решения. Все это, как правило, требует определенного уровня управления, прозрачности, подотчетности и политической воли. Многие из преимуществ, получаемых благодаря таким мерам реагирования, проявляются опосредованно: за счет укрепления безопасности, здоровья, источников средств к существованию и способности к адаптации

у жителей со временем улучшается качество жизни и расширяются возможности. Кроме того, в долгосрочной перспективе эти меры способствуют улучшению социального баланса, особенно в том, что касается положения женщин и меньшинств, а также обеспечению более справедливого баланса между формальными и неформальными сообществами. Достижение этих целей повышает устойчивость не только к пандемиям, но и к другим бедствиям.

## Задача



- 4.1** *Обеспечение надлежащей физической дорожно-транспортной сети и ее безопасности* для экстренных служб; включая асфальтовое покрытие, необходимую для проезда транспортных средств ширину и т. д. По возможности она должна быть достаточно гибкой для безопасного использования при различных видах передвижения, будь то общественный транспорт, перемещение пешеходов и велосипедное движение. Помимо этого, она должна быть достаточно развитой для экономической интеграции с формальным сообществом, а также обеспечения возможности социального дистанцирования при пандемии.

## Действия

- 4.1.1** *Провести картирование и определить* характеристики физической дорожно-транспортной сети с точки зрения типа, приемлемости и качества дорог, физических препятствий, распространенных способов передвижения, соотношения времени пути и расстояния до дома и работы. При этом также должны учитываться особые потребности лиц с инвалидностью. Для сбора таких сведений можно использовать системы глобального позиционирования и технологии смартфонов<sup>15</sup>, кроме того, необходимо изучить оказывающие существенное влияние социокультурные барьеры.
- 4.1.2** *Определить и картировать* зоны, для которых характерен повышенный

<sup>15</sup> См., например, URL: <https://digitaltransport4africa.org/> или <https://junglebus.io/references/>.

уровень пандемических угроз в условиях нормальной транспортной загруженности — как с точки зрения количества людей, так и по числу транспортных средств. Это могут быть места скопления пешеходов, участки маршрутов общественного транспорта или общественные места. Это первый шаг к пониманию того, где такие людские и транспортные потоки создают наибольшие риски, что позволяет принять меры для уменьшения опасности на этапе городского и транспортного планирования.

**4.1.3** *Обеспечить* оптимальные маршруты для эвакуации и устранить любые физические препятствия, мусор и отходы, чтобы экстренные службы могли без помех добраться до поселения. Подготовить, в консультации с соответствующими заинтересованными сторонами, совместный план по перемещению рыночных ларьков, палаток или других неформальных видов землепользования, которые могут препятствовать доступу экстренных служб. Это должно быть сделано таким образом, чтобы они могли продолжать вести свою неформальную хозяйственную деятельность. В случае если палатки или неформальные сооружения используются как жилище, их перемещение должно осуществляться в соответствии с утвержденными Организацией Объединенных Наций Основными принципами и руководящими указаниями, касающимися выселений и перемещений по соображениям развития.

**4.1.4** *Разработать соответствующий поставленным целям план* по регулированию транспортных потоков, предполагающий устранение заторов на критических участках улично-дорожной сети либо оптимизацию социального дистанцирования на этих участках, а также строительство дополнительных пешеходных и велосипедных дорожек или проезжих частей, обеспечивающих более оптимальный путь до дома и работы. Кроме того, крайне важно улучшить качество освещения, автомобильных дорог, велосипедных и пешеходных

дорожек, типов покрытия и сообщения с транспортными узлами, чтобы обеспечить эффективность всех видов перемещения.

**4.1.5** *Рассмотреть вопрос* о целесообразности использования различных видов транспорта с целью повышения энергоэффективности, снижения уровня загрязнения, укрепления здоровья и безопасности населения и улучшения социального дистанцирования, где это возможно. Разнообразие видов транспорта обеспечивает косвенные преимущества в плане здоровья за счет повышения устойчивости, а также прямые преимущества благодаря более широким возможностям социального дистанцирования, поэтому следует поощрять его там, где это практически осуществимо. *Популяризировать* соответствующие идеи путем проведения эффективной информационной кампании в СМИ.

#### Задача



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

#### Действия

**4.2.1** *Изучить* и картировать существующие услуги водоснабжения и санитарии и проанализировать законодательство, на основании которого они оказываются. *Определить*, где используются централизованные, а где — децентрализованные системы, являются ли обеспечиваемые ими услуги удовлетворительными, приемлемыми по цене и справедливыми и каким рискам они подвержены, включая риски,

связанные с изменением климата или стихийными бедствиями, а также выявить, где и почему они дают сбой, включая потенциальные узкие места в управлении услугами водоснабжения и санитарии.

**4.2.2** *Определить и картировать*, какие группы или зоны недостаточно обеспечены услугами водоснабжения и санитарии. Одним из возможных инструментов, который можно было бы использовать с этой целью, является оценочный лист справедливого доступа<sup>16</sup>. В его основе лежит методика самооценки, разработанная в рамках Протокола ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро ВОЗ по проблемам воды и здоровья в качестве руководства для директивных органов по оценке исходной ситуации в области справедливости доступа к соответствующим услугам. Это помогает в разработке планов действий по обеспечению права человека на воду и санитарии.

**4.2.3** *Разработать соответствующий поставленным целям и прошедший бюджетирование план действий в области водоснабжения и санитарии*, нацеленный на достижение баланса между соблюдением прав человека, практической осуществимостью проекта и его приемлемостью с точки зрения затрат, а также имеющимися возможностями финансирования на основе авансовых или периодических платежей. В том, что касается обеспечения справедливого доступа к воде и санитарии, можно воспользоваться соответствующей Руководящей запиской по разработке планов действий<sup>17</sup>, подготовленной в рамках Протокола ЕЭК ООН по проблемам воды и здоровья. Следует также иметь в виду, что, хотя COVID-19 является вирусом, переносимым по воздуху и животными, следующая пандемия может быть вызвана заболеванием, передаваемым через воду. При таком развитии событий времени на адаптацию к угрозе может быть слишком

мало, поэтому инвестировать в эту сферу сейчас представляется разумным по целому ряду причин.

**4.2.4** *Разработать стратегию финансирования* с участием правительства, доноров и НПО, принимая во внимание, что жители неформальных поселений вряд ли смогут позволить себе значительные первоначальные капиталовложения в развитие инфраструктуры, хотя можно рассмотреть возможность использования механизмов субсидирования и отсроченных расходов. За подключение к инфраструктуре следует предусмотреть минимальные либо компенсируемые авансовые платежи, либо вовсе их отсутствие.

**4.2.5** *Обеспечить* жителей неформальных поселений *приемлемым по цене* доступом к чистой воде и адекватным и справедливым санитарным услугам посредством реализации инфраструктурных программ. Если крупные инфраструктурные проекты неосуществимы или отсутствует необходимое финансирование, следует рассмотреть возможность внедрения менее масштабных инновационных и недорогих решений. При необходимости можно рассмотреть возможность установки временных санитарных объектов с оказанием регулярных услуг по удалению ила и очистке, чтобы сократить масштабы совместного использования таких объектов.

**4.2.6** *Расширить* гигиеническую инфраструктуру таким образом, чтобы общественные места для мытья рук были доступны для всех и располагались оптимальным образом, места большого скопления людей регулярно убирались и дезинфицировались, а мытье рук было бы обязательным во всех общественных местах с большой проходимостью, а также в тех местах, где вероятность передачи вируса особенно высока.

**4.2.7** *Обеспечить реализацию последовательной научно обоснованной коммуникационной стратегии*, направленной на то, чтобы большинство населения соблюдало требования в

16 Более подробную информацию см. URL: <https://www.unece.org/index.php?id=34032>.

17 Руководящая записка доступна на трех языках: английском, французском и русском (<https://www.unece.org/index.php?id=44284>).

отношении воды, санитарии и гигиены. Важнейшее значение для обеспечения качества воды в неформальных поселениях имеет обработка воды и ее правильное хранение в домашних условиях. Важными аспектами являются гигиеническое обслуживание санитарной инфраструктуры и систем управления отходами.

**4.2.8** *Увеличить* частоту вывоза и утилизации твердых отходов и *определить* места для сбора мусора, дополняя их новыми при необходимости.

**4.2.9** *Запретить* отключение услуг водоснабжения и канализации, предоставляемых жителям неформальных поселений, либо обеспечить получение каждым домохозяйством минимального количества электроэнергии в день, которое должно быть определено исходя из размера домохозяйства, путем установки счетчиков.

## Задача



**4.3** *Предоставление жителям неформальных поселений достаточных услуг энергоснабжения* при обеспечении их ценовой приемлемости, повышении энергоэффективности — по возможности с использованием возобновляемых источников энергии, а также внедрении стандартов устойчивости и эффективности, подходящих для конкретных местных условий и способствующих достижению ЦУР. Наличие таких энергетических услуг повышает жизнестойкость местных сообществ перед лицом пандемии и других угроз, а также обеспечивает большую справедливость и более широкие экономические возможности и содействует защите прав человека уязвимых групп населения.

## Действия

**4.3.1** *Определить* подробные характеристики услуг энергоснабжения, которыми пользуются жители неформальных поселений. В частности, следует рассмотреть такие вопросы, как

разнообразие видов источников энергии, энергоэффективность, хищение энергии и способы его предотвращения, способы поставки и оплаты, а также устойчивость. Кроме того, необходимо проанализировать, насколько действующие стандарты эффективности отличаются от общепринятых, и определить, что реально можно сделать с учетом социально-экономических условий конкретных неформальных поселений.

**4.3.2** *Запретить* отключение услуг энергоснабжения, предоставляемых жителям неформальных поселений, или по крайней мере обеспечить получение каждым домохозяйством минимального количества электроэнергии в день, которое должно быть определено исходя из размера домохозяйства, путем установки соответствующих счетчиков.

**4.3.3** *Определить*, какие социально-экономические риски и риски для здоровья обуславливаются текущими характеристиками услуг энергоснабжения. Сюда следует отнести неудовлетворительное качество воздуха в помещениях и на улице, неудовлетворительное качество услуг водоснабжения, удаления отходов или санитарии, затраты на электроэнергию, деградацию зеленых насаждений, выбросы парниковых газов, потенциальную опасность возникновения пожаров и любые другие поддающиеся описанию негативные факторы.

**4.3.4** *Изучить* имеющиеся возможности для повышения энергоэффективности и снижения рисков. В частности, следует рассмотреть возможность использования более эффективного оборудования, создания стимулов, включая субсидирование первоначальных затрат, связанных с обеспечением энергоэффективности, модели ценообразования с долгосрочным возмещением первоначальных затрат и гибкие системы оплаты, а также организации энергетических кооперативов, обеспечения оптимального баланса нескольких источников энергии и перехода на современные виды топлива

для приготовления пищи. Кооперативная модель электрификации заслуживает особого внимания.

**4.3.5** *Использовать, где это целесообразно,* возобновляемые источники энергии, а также технологии получения энергии из отходов и распределенной генерации энергии. Технологии распределенной генерации, особенно более чистые решения, могут стать для неформальных поселений хорошим первым шагом на пути улучшения структуры энергопотребления, поскольку они позволяют избежать некоторых из основных трудностей, обычно возникающих при расширении энергетической инфраструктуры.

**4.3.6** *Оценить* ситуацию с соблюдением в местных неформальных поселениях минимальных стандартов энергоэффективности (установленных на национальном уровне) в отношении зданий, предусмотренных национальным законодательством. Это должно быть сделано с целью налаживания процесса поддержки устойчивых показателей энергоэффективности в соответствии с ЦУР. Соответствующие решения могут существенно различаться в зависимости от местного контекста.

**4.3.7** *Рассмотреть* возможность внедрения Минимального стандарта энергетических характеристик (МСЭХ) в процессе официального оформления поселений либо в кратко- или среднесрочной перспективе после его окончания. Обеспечение соблюдения МСЭХ требует финансовых ресурсов, а их привлечение может быть невозможным без надлежащей регистрации и права собственности на недвижимость. В этот промежуточный период, во время или после завершения процесса официального оформления, государству и местным жителям следует по возможности принять меры, необходимые для внедрения МСЭХ. Местные и национальные органы власти, ответственные за повышение энергоэффективности, смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним, должны оказывать помощь независимо от процесса официального оформления. Такая помощь

может принимать форму субсидий или освобождения от платежей, причем такие инструменты должны быть взаимовыгодными для участвующих сторон.

**4.3.8** *Разработать конкретную рамочную основу* и план для совместного финансирования мер по повышению энергоэффективности, соответствующего изменения инфраструктуры и внедрения решений на основе возобновляемых источников энергии, где это целесообразно. Для успешной модернизации инфраструктуры может потребоваться гибкий график реализации таких обновлений. Это должно стать неотъемлемой частью стратегии восстановления неформальных поселений после COVID-19 наряду с инициативами в области информирования местного населения по вопросам эффективного использования систем отопления и бытовой техники. Необходимо проработать механизмы обеспечения устойчивого энергоснабжения во время действия режима изоляции и других ограничительных мер, обусловленных пандемией.

## ОБЛАСТЬ ПОЛИТИКИ 5 — Социальные и инфраструктурные услуги

**Цель 5** *Предоставление жителям основных услуг безопасным образом и в достаточном объеме при преодолении трудностей, связанных с угрозой пандемии.*

### Обоснование

Все сообщества нуждаются в широком спектре услуг, необходимых в современной жизни. Они пронизывают все сферы общественной жизни и формируют экономическую основу нашего существования. Пандемия COVID-19 создает беспрецедентные трудности для сферы услуг и вынуждает нас искать решения, позволяющие оказывать населению необходимые услуги безопасным образом. Порядок

предоставления услуг должен быть изменен, а их охват расширен — часто в очень короткие сроки — в целях реагирования на серьезные угрозы в области здравоохранения, которые затрагивают центральные элементы повседневной жизни. Кроме того, должна быть обеспечена способность адаптироваться в контексте вероятного неполного соблюдения требований, усталости от пандемии, противоречивой информации, недоверия, негативной политической реакции и ограниченности ресурсов.

Предоставление услуг может приводить к появлению потенциальных очагов распространения вируса. Это особенно актуально для неформальных поселений, где ограниченность имеющихся у жителей ресурсов, высокая плотность населения и нехватка демографических и геопространственных данных могут сделать предоставление услуг более небезопасным, чем в формальных сообществах.

Распространение COVID-19 привело к значительному увеличению спроса на некоторые услуги, включая услуги служб экстренной помощи, социальных служб, здравоохранения, финансовой поддержки, временного карантинного содержания и вакцинации. Между тем на фоне безработицы и неполной занятости жителям и правительствам становится труднее обеспечивать ресурсы и средства, необходимые для обслуживания населения. Все это еще сильнее проявляется в неформальных сообществах, жители которых пользуются менее развитыми услугами, имеют меньше ресурсов и гораздо меньше экономической и социальной гибкости, чем жители соседних формальных поселений.

Крайне важно адаптироваться к пандемическим вызовам в социокультурном плане, придерживаясь при этом ответственного подхода, гармоничным образом учитывающего социальные, культурные, экономические и психологические факторы, а также аспекты охраны здоровья и безопасности. Правительствам, местным жителям и заинтересованным сторонам необходимо вместе решить, каким образом изменится их повседневная жизнь и режим работы на время сохраняющейся пандемической угрозы. Это требуется для того, чтобы минимизировать человеческие жертвы и экономические потери и сохранить социальные ценности и нормы в эти трудные времена.

Нынешний кризис требует принятия краткосрочных мер реагирования на угрозу COVID-19, ограничивающих распространение вируса путем реорганизации потребления услуг. Кроме того,

решающее значение имеют хорошо спланированные кампании по вакцинации, подкрепленные последовательным информированием населения. Следует временно расширить предоставление тех услуг, спрос на которые существенно возрос на фоне пандемии. В целях снижения финансового давления и распределения рисков необходимо найти источники краткосрочного финансирования, которые могут включать в себя групповое или индивидуальное микрофинансирование, а также учреждения по оказанию помощи или банки развития. Впоследствии можно будет перевести эти нововведения из временных в разряд постоянных.

Долгосрочные решения по восстановлению на основе принципа «лучше, чем было», призванные обеспечить устойчивое предоставление услуг, должны в первую очередь быть направлены на эффективное распределение необходимых удобств и услуг, а также включать разработку планов на случай будущих пандемий, во время которых могут возникнуть аналогичные дефициты или потребность в вакцинации. Они должны будут предусматривать стратегическое накопление запасов и налаживание местного производства некоторых ключевых категорий продукции, таких как СИЗ, продукты питания и медицинское оборудование. Кроме того, необходимо предусмотреть меры по обеспечению адаптивного потенциала системы здравоохранения, расширению цифровизации, а также централизации либо децентрализации предоставления услуг — в зависимости от ситуации — с целью ограничения распространения вируса. В более долгосрочной перспективе соответствующие решения должны быть направлены на развитие инновационного микрофинансирования, повсеместное снижение уровня бедности, укрепление защиты прав человека и реорганизацию процесса предоставления государственных административных услуг в местах с большой проходимостью с целью обеспечения его безопасности.

## Задача



### 5.1

**Предоставление медицинских услуг в достаточном для удовлетворения типичных потребностей населения объеме** (ФАО, 2020 год), а также обеспечение достаточного потенциала расширения для введения мер по борьбе с пандемией.



**Действия**

- 5.1.1** *Определить и картировать* степень удовлетворительности существующих услуг социальной защиты и здравоохранения, а также расположение соответствующих служб относительно формальных и неформальных сообществ для целей принятия мер по обеспечению справедливого доступа к обслуживанию. Это включает анализ систем общественного транспорта, обеспечивающих населению доступ к таким службам.
- 5.1.2** *Определить*, обеспечивают ли службы социальной защиты и здравоохранения достаточную и справедливую поддержку жителям неформальных сообществ, меньшинствам, женщинам, бедным и другим уязвимым группам населения и если нет, то решить эту проблему. Это предполагает, в частности, устранение любых препятствий для доступа жителей неформальных поселений.
- 5.1.3** *Изучить* все возможные варианты организации электронных медицинских консультаций или диагностики, а также способы устранения пробелов в системе социальной защиты.
- 5.1.4** *Оценить*, какие дополнительные услуги социальной защиты и здравоохранения потребуются в пиковые периоды пандемии и в каком объеме. Это включает выявление социальных, культурных, коммуникационных и экономических барьеров или дефицита доверия, которые могут вынуждать жителей неформальных поселений избегать обращения за официальной медицинской помощью или отказываться от нее. Следует определить, какими альтернативными методами обычно пользуются жители и к каким последствиям это может привести. Необходимо обеспечить как можно более широкое внедрение цифровых услуг.
- 5.1.5** *Обеспечить подготовку* служб социальной защиты и здравоохранения к адаптации в условиях чрезвычайной ситуации, разработав планы быстрого расширения масштабов обслуживания. Особенно важно уделить внимание

стационарам, включая отделения интенсивной терапии, услугам по тестированию и вакцинации. В частности, следует свести к минимуму или вовсе исключить возможности для коррупции и деятельности на черном рынке в таких сферах, как хранение, распределение и оказание помощи.

- 5.1.6** *Обеспечить* физический доступ к достаточным услугам социальной защиты и здравоохранения для всех жителей формальных и неформальных поселений, а также отсутствие предвзятого отношения к меньшинствам или наиболее уязвимым слоям общества. Для обеспечения доступа могут по мере необходимости использоваться мобильные медицинские бригады, чтобы охватить уязвимые группы населения, имеющие ограниченный доступ к больницам или клиникам.

**Задача**

- 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.

**Действия**

- 5.2.1** *Определить* степень удовлетворительности работы существующих экстренных служб, в частности скорой помощи, пожарной службы, фельдшеров и другого персонала, а также оборудования.
- 5.2.2** *Определить*, обеспечивают ли экстренные службы оказание надлежащей помощи неформальным сообществам, и выявить барьеры, которые могут препятствовать обслуживанию этих районов. Это включает анализ качества дорожного покрытия, ширины дорог и их загруженности, включая загроможденность отходами или мусором, наличие объектов уличной торговли или использование улиц для других неформальных видов деятельности, а также любых других физических,

институциональных или социальных ограничений, препятствующих оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях.

**5.2.3** *Составить карту оптимальных маршрутов* и предусмотреть конкретные процедуры для обеспечения физического доступа к медицинским центрам для жителей неформальных сообществ. Если пропускной способности существующих маршрутов недостаточно для периодов пиковой загрузки, то могут потребоваться специализированные краткосрочные решения, а также развертывание мобильных медицинских бригад.

**5.2.4** *Разработать* план расширения экстренной помощи, включая протоколы быстрого обучения новых сотрудников, а также переоборудование транспортных средств и перенаправление оборудования для решения задач в пиковые периоды пандемии. Заранее определить, где можно получить соответствующие ресурсы в случае необходимости.

**5.2.5** *Преодолеть* или устранить любые известные институциональные, физические или социальные барьеры, препятствующие доступу экстренных служб к неформальным поселениям.

**5.2.6** *Обеспечить* быстрый *охват* вакцинацией и оперативное оказание других медицинских услуг, необходимых в связи с вызванной пандемией чрезвычайной ситуацией, с помощью специально обученного для этого персонала; подготовки уровня фельдшера должно быть достаточно.

#### Задача



**5.3** *Принятие* на местном уровне *просвещения по вопросам здравоохранения, соответствующего потребностям местного сообщества.*

#### Действия

**5.3.1** *Определить* общинных лидеров, авторитетных местных врачей, влиятельные общественные группы

и других людей, готовых и способных распространять последовательную и достоверную медицинскую информацию. Исключительно важно выявить социальные или физические барьеры и любые причины отсутствия доверия, которые могут вынуждать местных жителей избегать обращения за официальной медицинской помощью или отказываться от нее. Определение того, к каким альтернативным услугам здравоохранения они могут обратиться и насколько такие услуги пользуются спросом или доверием, позволяет найти творческие решения, включающие элементы нетрадиционной медицины.

**5.3.2** *Подготовить* и довести до сведения всех жителей простые и точные рекомендации по охране здоровья, а также достоверную базовую информацию о самой пандемии.

**5.3.3** *Распространять* информацию по вопросам охраны здоровья, используя соответствующие местные каналы, языки и средства массовой информации (Holzwarth, 2020).

**5.3.4** *Принять меры* к тому, чтобы достоверное информирование преобладало над ложными сообщениями и оставалось последовательным даже в периоды пандемической усталости.

#### Задача



**5.4** *Сохранение финансового благополучия сообщества* и преодоление угрозы, которую пандемия представляет собой для стабильности, благодаря своевременным мероприятиям и надлежащему планированию.

#### Действия

**5.4.1** *Определить* сферы хозяйственной деятельности неформального сообщества, подверженные наибольшему экономическому риску в связи с пандемией; это могут быть, например, общественные рынки, сфера услуг, розничная торговля и общественное питание.

- 5.4.2** *Понять*, какие государственные ресурсы могут реально использоваться в целях краткосрочной экономической поддержки и имеется ли политическая воля для их предоставления.
- 5.4.3** *Изучить творческие подходы* к решению проблем неполной занятости в сообществе. Это могут быть инфраструктурные программы, использование небольших стимулов для расширения практики работы на дому, предоставление субсидий на переезд для трудоустройства, программы профессиональной подготовки, развитие мелкого производства, варианты дистанционной работы по телефону или за компьютером.
- 5.4.4** *Применять* такие устойчивые подходы и помощь для решения проблемы неполной занятости, которые с наибольшей вероятностью приведут к желаемым результатам и будут хорошо восприняты местным сообществом.

## ОБЛАСТЬ ПОЛИТИКИ 6 — Рекомендации по самоизоляции, культура и уязвимые группы

**Цель 6** *Обеспечение баланса рекомендаций по самоизоляции и социальных и экономических реалий, в которых существуют местная культура, различные группы населения и уязвимые группы.*

### Обоснование

Неформальные поселения и окружающие их сообщества отличаются богатым культурным разнообразием. Их право человека жить и работать в условиях безопасности и достоинства не должно ставиться под угрозу из-за потенциально недостаточного реагирования правительств на возникающие в связи с пандемией проблемы. Внедрение действенных решений требует понимания реалий их жизни.

Последствия неудачи в реагировании на пандемию оказывают несоразмерно большое влияние на

женщин и наиболее уязвимые группы общества. Жителям неформальных поселений и так приходится принимать крайне сложные экономические решения. Они и так часто сталкиваются с предвзятостью, предрассудками, несправедливостью правосудия, коррупцией, отсутствием гарантий владения, необходимостью делать сложный экономический выбор, ограниченным доступом к инфраструктуре и услугам и множеством других трудностей, и режим самоизоляции лишь усугубляет эти проблемы. У них почти нет финансовой подушки безопасности, и они не могут не ходить на работу, потому что едва ли могут позволить себе потерять доход, а потеря рабочего места может привести к катастрофическим последствиям. Если не принять соответствующих мер, пандемия усугубит эту ситуацию.

Режим самоизоляции является чуть ли не единственным действенным способом борьбы с такой пандемией, как COVID-19, особенно в условиях быстрого роста заболеваемости. Однако он ввергает социальные и экономические системы в хаос. Жители неформальных поселений обычно подвержены большему риску заражения, что обусловлено типичными для них видами занятости. Помимо этого, они чаще сталкиваются с тяжелыми последствиями заболевания из-за более ограниченного доступа к услугам здравоохранения и сбалансированному питанию и гораздо менее склонны проявлять осмотрительность в силу огромного количества окружающих их социальных, культурных и экономических реалий. Например, одной из таких реалий является совместное проживание нескольких поколений семьи, что делает риск заражения для пожилых людей более высоким.

Вызванный COVID-19 кризис требует принятия краткосрочных мер реагирования, соответствующих социальным и экономическим реалиям местного сообщества и учитывающих при этом специфические риски пандемии. Во время пика заболеваемости обычные методы социального дистанцирования и профилактики могут оказаться недостаточными для того, чтобы взять пандемию под контроль. В таких ситуациях введение режима самоизоляции, полной изоляции и расширенных карантинных мер может быть единственным способом предотвратить катастрофу. Это может быть особенно актуально в случае возникновения в будущем новой, более опасной пандемии, чем COVID-19. Необходимо разработать логичные, практичные, приемлемые и относительно реализуемые процедуры самоизоляции. Принимая во внимание необходимость соблюдения этих мер большинством местных жителей, соответствующие

планы должны составляться при участии местных сообществ и с учетом местных реалий и культурных потребностей. Для успешной реализации любого такого плана необходимо тщательно учитывать интересы наиболее уязвимых групп населения. К ним относятся женщины, дети, этнические меньшинства, религиозные меньшинства, пожилые люди, люди с ослабленным здоровьем, неимущие и экономически неблагополучные группы.

## Задача



**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.

## Действия

**6.1.1** **Проанализировать** демографические особенности, разнообразные культурные нормы и степень важности традиционных общественных собраний, которые могут способствовать распространению инфекции.

**6.1.2** **Привлечь** местных общинных и религиозных лидеров к обсуждению вопроса о том, как лучше защитить жителей неформальных сообществ с учетом того, что некоторые социальные нормы и общественные собрания, такие как свадьбы и другие массовые мероприятия, подвергают всех опасности. При этом необходимо учитывать право на свободу собраний. В отношении таких собраний могут устанавливаться ограничения по числу участников и месту проведения (только открытые и достаточно большие пространства), а также требования о социальном дистанцировании и ношении масок.

**6.1.3** **Принять** меры к тому, чтобы в отношении всех общин на всей территории страны или конкретного района действовали одни и те же ограничения на проведение социальных,

религиозных или общественных собраний на недискриминационной основе, и **разъяснить** это населению. Обеспечить контроль за тем, чтобы эти ограничения не применялись избирательно в отношении жителей неформальных поселений либо членов конкретных сообществ или групп. Местные лидеры должны найти способ быстро добиться баланса между культурными традициями и охраной здоровья и безопасности населения.

**6.1.4** **Анализировать** планы по ограничению распространения вируса и по мере возможности корректировать их в тех случаях, когда местные порядки и культурные обычаи подвергают население неприемлемому риску, и **доводить** соответствующие рекомендации **до сведения населения**. Это может включать ограничения на продажу продовольствия, групповые приемы пищи, а также на то, чтобы лица из групп риска, включая пожилых людей, проживали и спали вместе с младшими членами семьи.

**6.1.5** **Спрогнозировать**, насколько сильным может быть общественное неприятие рекомендаций по изменению образа жизни, и **подготовиться** к нему. Преодолеть это неприятие в случаях, когда польза от этих рекомендаций перевешивает все вызываемые ими неудобства.

**6.1.6** **Не допускать** социальных волнений и вспышек общественного недовольства в ответ на рекомендации об изменении образа жизни, повышая осведомленность и напрямую взаимодействуя с населением, а также принимая разумные решения для обеспечения безопасности каждого. При угрозе затяжной пандемии культурные и социальные нормы будут постепенно адаптироваться, но первое время могут потребоваться меры поощрения, для того чтобы предотвратить причинение сообществу вреда в краткосрочной перспективе.

**6.1.7** По возможности **не допускать** негативной реакции на действия правительства, тесно взаимодействуя с общинными лидерами и придерживаясь выверенных и научно обоснованных медицинских подходов,

обеспечивающих уважение достоинства и ценностей жителей неформальных сообществ и меньшинств.

**6.1.8** *Устранить образовательные, языковые и коммуникационные барьеры*, которые могут препятствовать надлежащему реагированию на пандемию, включая барьеры, обусловленные предрассудками в отношении языка, культуры, вероисповедания, расы, пола, образования или других признаков меньшинств и иными факторами, затрудняющими коммуникацию. Проведение информационно-просветительских кампаний, учитывающих эти потенциально усугубляющие ситуацию факторы, повысит эффективность реагирования на пандемию.

**6.1.9** *Обеспечить* соблюдение мер по охране здоровья населения всеми жителями — не только в неформальных поселениях, с учетом того, что религиозные, социальные и культурные нормы, обычаи и практика иногда идут вразрез с противоэпидемическими рекомендациями.

#### Задача



**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.

#### Действия

**6.2.1** *Определить и учитывать при принятии мер реагирования на пандемию* те сферы, в которых проблемы культурной стигматизации, предвзятости, предрассудков, дискриминации по гендерному признаку и нарушения прав человека в отношении жителей неформальных поселений могут усугубиться во время пандемии.

**6.2.2** *Обеспечить контроль за тем, чтобы меры реагирования*, включая правоохранные меры по обеспечению соблюдения норм в области общественного здравоохранения, осуществлялись на недискриминационной основе и не приводили к нарушениям прав человека в отношении населения в целом.

**6.2.3** *Предусмотреть эффективные и оперативные меры защиты* жителей неформальных поселений, подвергающихся угрозам, и обеспечить проведение полицией и другими правоохранными органами проверок в отношении этих угроз или потенциальных преступных действий.

**6.2.4** *Обеспечить* справедливый доступ к здравоохранению, транспорту, государственной поддержке, продовольствию и основным товарам в неформальных поселениях, даже если соответствующие дефициты затрагивают все население в целом.

**6.2.5** *Уделять особое внимание* защите детей и молодых людей в неформальных поселениях в контексте возможного роста домашнего насилия, а также возможного обострения проблемы неграмотности на фоне обучения на дому и режима самоизоляции.

**6.2.6** *Обеспечить поддержку и защиту* меньшинств и уязвимых групп населения, которые могут опасаться, что если обратятся за помощью в государственные службы или медицинские учреждения или даже просто сообщат о заражении COVID-19, то они подвергнутся стигматизации или преследованиям либо потеряют работу. Боязнь признаться в заражении может вынуждать некоторые группы меньшинств отрицать свою болезнь, что будет подрывать усилия по борьбе с пандемией и подвергнет жителей неформального поселения и более широкое сообщество повышенному риску, которого можно было бы избежать.

**6.2.7** *Обеспечить достаточную финансовую и иную поддержку*, которая позволит заболевшим жителям неформальных

поселений не ходить на работу, пройти тестирование и в случае положительного результата уйти на карантин, чтобы не подвергать риску свою семью и коллег.

- 6.2.8** *Изучить возможность предоставления жилья и питания для прохождения краткосрочного карантина «без лишних вопросов»* тем жителям, у которых нет возможности безопасно провести карантин дома. Во избежание предвзятого отношения и предубежденности при реализации этих мер реагирования рекомендуется придерживаться принципа «не задавать лишних вопросов»

#### Задача



- 6.3** *Оказание жителям с низким уровнем дохода и уязвимым группам достаточной поддержки*, такой как предоставление продуктов питания и основных товаров и обеспечение доступа к кредитам, в пиковые периоды пандемии. Кроме того, им может также потребоваться поддержка в том, что касается соблюдения правил самоизоляции или пребывания на карантине.

#### Действия

- 6.3.1** *Мобилизовать ресурсы* на соответствующем уровне государственной власти и обеспечить готовность оказывать поддержку жителям с низким уровнем дохода и уязвимым группам населения.
- 6.3.2** *Разработать программы работы на дому*, для того чтобы жители неформальных поселений могли работать из дома в большей безопасности. Для этого могут потребоваться некоторые изменения в рабочем процессе со стороны работодателей и программы поддержки, делающие работу на дому более практически реализуемой.
- 6.3.3** *Поощрять работодателей* сохранять работников или корректировать методы организации работы таким образом, чтобы обеспечить практическую реализуемость работы на дому, а также доступность

технологий, необходимых для перехода на такую дистанционную работу.

- 6.3.4** *Создать альтернативные рабочие места*, задействующие навыки жителей неформальных поселений и предполагающие функции, которые могут выполняться безопасным образом из дома или в другой более изолированной обстановке, с целью улучшения социального дистанцирования и ограничения распространения вируса. Эти альтернативные варианты трудоустройства могут быть краткосрочными или долгосрочными в зависимости от их эффективности, прибыльности и спроса со стороны членов сообщества.

- 6.3.5** *Обеспечить расширенную профессиональную подготовку, защиту от безработицы и поддержку при переезде*, чтобы люди, потерявшие работу, могли получить временную помощь, обучиться новой профессии и получить компенсацию за расходы на переезд, если таковой требуется для расширения возможностей трудоустройства. Такая поддержка позволит снизить уровень бедности и обеспечит более долгосрочные преимущества, способствуя совершенствованию трудовых навыков для удовлетворения спроса.

- 6.3.6** *Использовать режим самоизоляции* надлежащим образом, в течение разумного периода времени и на основании соответствующих научно-медицинских данных, когда это необходимо для того, чтобы остановить волну заболеваемости. Такой режим сопряжен с особыми трудностями для жителей неформальных поселений в силу меньшей экономической гибкости, коммуникационных барьеров и возможного дефицита доверия. Поэтому уровень соблюдения таких требований в этих поселениях вряд ли будет таким же высоким, как в других районах города.

- 6.3.7** *Сделать тестирование легкодоступным* для жителей неформальных поселений, чтобы лучше понимать риски и масштабы распространения пандемии. Это особенно

важно в неформальных сообществах, где другие методы контроля заболеваемости будут, вероятно, более сложны в осуществлении.

**6.3.8** *Изучить и понять* транспортные и трудовые модели, характерные для жителей неформальных поселений, чтобы директивные органы могли оценить и снизить риски, оказывая этим жителям соответствующую поддержку.

**6.3.9** *Защитить работников сферы обслуживания*, большинство из которых — женщины, жители неформальных поселений и представители меньшинств. Они обычно получают низкую зарплату, работают на нескольких работах, занимаются уборкой и уходом за пожилыми людьми, имеют ограниченный доступ к безопасному транспорту и часто контактируют с людьми, подвергая риску себя и других. Чтобы уменьшить эти риски, необходимо обеспечить их соответствующими СИЗ, услугами по тестированию и поддержкой со стороны местных властей.

#### Задача



**6.4** *Обеспечение безопасности, сохранение ценностей и культуры жителей неформального поселения* при недопущении человеческих жертв, которых можно избежать.

#### Действия

**6.4.1** *Определить* элементы местной культурной жизни, которые могут подвергать жителей повышенному риску в условиях пандемии. Это могут быть свадьбы, похороны, богослужения, местные рынки, остановки общественного транспорта и привычные схемы передвижения.

**6.4.2** *Перестроить* местный общественный уклад таким образом, чтобы сохранить культурную самобытность сообщества и одновременно защитить его жителей.

**6.4.3** *Преодолеть* сопротивление изменениям в культурной жизни, необходимым для защиты жителей. Для этого необходимо заручиться поддержкой местных лидеров, религиозных деятелей, общественных групп и простых жителей. Взаимодействие должно выстраиваться с опорой на точные научно-медицинские данные и эффективное информирование общественности.

## ОБЛАСТЬ ПОЛИТИКИ 7 — Продукты питания, основное потребление и распределение

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

#### Обоснование

В условиях кризиса жителям неформальных поселений должен быть обеспечен безопасный доступ к достаточному продовольствию, основным потребительским и медицинским товарам. Доступ к продовольствию является одним из прав человека в соответствии с пунктом 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Если такая продукция производится на местном уровне, пандемия может поставить под угрозу безопасность ее производства. В противном случае, если она поставляется издалека или импортируется, может возникнуть дефицит в самое неподходящее время. Кроме того, производство этих товаров может стать затруднительным из-за создаваемых пандемией угроз, в связи с чем могут потребоваться новые нормативные акты. Нехватка рабочей силы может привести к сокращению объемов производства основных товаров и переработки продукции пищевой промышленности, а также к проблемам с их распределением.

Важной целью для всех поселений должно быть обеспечение безопасности в области продовольствия и питания. В основе продовольственной безопасности лежат четыре основных компонента: наличие, доступ, использование и стабильность.

Связанные с пандемией проблемы осложняют осуществление этих целей (документ КВПБ 2012/39/4; ФАО и другие, 2020 год). Если их реализация оказывается под угрозой, необходимо разработать планы по преодолению новых препятствий на пути к продовольственной безопасности и безопасности питания.

В идеале товары должны безопасным образом распределяться среди всех жителей неформальных поселений. Такая пандемия, как COVID-19, с введением ограничений и режима изоляции, создает не только дефицит товаров первой необходимости, но также и излишки товаров. Наглядным примером является ситуация в секторе гостинично-ресторанного бизнеса и общественного питания (сектор HORECA), где уже заказанные продукты питания не были использованы из-за закрытия этих предприятий. Как дефицит, так и избыток товаров влияют на цены, риски, выплаты производителям, а также на эффективность и целостность цепочек поставок. Поставки и распределение основных товаров также могут быть осложнены из-за деятельности на черных рынках. Процесс распределения товаров первой необходимости должен осуществляться бесперебойно и на честной и справедливой основе, особенно среди наиболее уязвимых групп общества, и по возможности должен быть огражден от влияния черных рынков.

Вызванный COVID-19 кризис требует формирования краткосрочных запасов необходимых товаров, повышения мер безопасности на предприятиях пищевой промышленности и фермерских рынках, а также на предприятиях по производству основных товаров. Кроме того, во время любого кризиса абсолютным приоритетом является поддержание функционирования цепочек поставок. Краткосрочное реагирование также требует обеспечения честности и справедливости при распределении товаров, иначе коррупция подрывает эти усилия, усугубляя невыгодное положение жителей неформальных поселений.

В целях обеспечения долгосрочной устойчивости к пандемиям в сфере производства и распределения продовольственных, медицинских и основных товаров необходимо учитывать особые характеристики и модели распространения конкретной пандемии. Распределение излишков продовольствия в пунктах приема, на складах и в продовольственных банках, равно как и излишков медицинских товаров, должно регулироваться и отслеживаться. Процессы сбора, хранения и распределения могут быть организованы

на основе сотрудничества между государством, частным сектором и гражданским обществом (Banerhee and Duflo, 2011 и 2019 годы.).

Эти задачи, среди прочего, требуют обеспечения более широких возможностей для социального дистанцирования на этапе проектирования объектов, распределения необходимых товаров, таких как продукты питания и медикаменты, и принятия мер в области безопасности. Особое внимание следует уделить обеспечению добросовестности и справедливости, чтобы не допустить расцвета черного рынка и коррупции. Кроме того, необходимо хорошо понимать географию местонахождения жителей, чтобы им могло быть оказано адекватное обслуживание со стороны всех соответствующих организаций, таких как учреждения по оказанию помощи, продовольственные банки, НПО и общинные программы. В частности, необходимо знать численность и местонахождение наиболее уязвимых групп, чтобы можно было наладить процессы распределения и мобилизовать ресурсы для удовлетворения их потребностей и обеспечения соблюдения их прав человека.

## Задача



**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.**

## Действия

**7.1.1** **Проанализировать и картировать** производственно-сбытовую цепь и ее основных участников, логистику сетей поставок продовольствия и доступность дорожной сети. Для этого следует использовать геопространственные и демографические данные, полученные в рамках процесса официального оформления. Помимо этого, следует проанализировать и картировать системы распределения медицинских и основных товаров. Эти системы имеют ключевое значение для нормального функционирования неформальных поселений и прилегающих районов.



Данный процесс включает анализ операционных потоков спроса и предложения, а также картирование таких мест, как фермерские рынки, кафе, рестораны, гостиницы и торговые точки. Цель — определить процедуры закупок и сбыта для выявления рисков распространения пандемии в цепочке распределения.

- 7.1.2** *Определить*, где из-за проблем, вызванных пандемией, логистические системы распределения продовольственных, медицинских и основных товаров стали неэффективными или создают риски для здоровья и безопасности, провоцируя распространение вируса.
- 7.1.3** *Укрепить* системы распределения продовольственных, медицинских и основных товаров путем устранения социальных, институциональных и физических факторов неэффективности, создания запасов основных товаров и организации быстрого сбора излишков продовольствия. Это необходимо для того, чтобы обеспечить удовлетворение спроса даже при сбоях в трудовом и производственном секторах.
- 7.1.4** *Установить правила социального дистанцирования* применительно к процессу распределения необходимых товаров, чтобы защитить всех жителей, уделяя особое внимание наиболее уязвимым группам.
- 7.1.5** *Рассмотреть возможность* организации вместо пунктов раздачи бесплатного питания с посадочными местами альтернативных вариантов, таких как предоставление готовой еды навынос или доставка на дом, для уязвимых групп населения, включая пожилых людей, особенно в периоды изоляции.
- 7.1.6** *Исследовать* проблему недоедания и неполноценного питания среди детей, которая усугубляется на фоне закрытия школ, потому что дети остаются без школьных обедов, и *реагировать* на нее должным образом.
- 7.1.7** *Обеспечить* безопасное распределение основных и медицинских товаров в

достаточном количестве среди всех жителей неформальных поселений, даже в условиях, когда обычные схемы распределения становятся небезопасными или нефункциональными. Кроме того, вызванный пандемией кризис поставок может привести к тому, что цены на необходимые продукты станут для жителей неформальных поселений слишком высокими, особенно на фоне роста безработицы. Если эти проблемы станут критическими, может потребоваться государственная поддержка в виде поставок необходимых товаров, минимального и краткосрочного регулирования цен или другого краткосрочного государственного вмешательства.

#### Задача



#### 7.2

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

#### Действия

#### 7.2.1

*Проанализировать* ключевые элементы системы производства продовольственных и основных товаров, имеющие ключевое значение для выживания и экономической стабильности жителей неформальных поселений.

#### 7.2.2

*Определить*, какие процессы производства и переработки продуктов питания и изготовления основных товаров являются проблематичными при соблюдении соответствующих мер социального дистанцирования и других мер безопасности, обусловленных COVID-19, чтобы эти проблемы можно было преодолеть.

#### 7.2.3

*Укреплять* процессы производства и переработки продуктов питания производства воды и основных

товаров путем устранения факторов неэффективности, обеспечения сырьем и повышения производительности труда работников. Внедрять соответствующие технологии в целях повышения экономической устойчивости этих секторов, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению устойчивости к пандемии.

**7.2.4** *Применять соответствующие технологии* для повышения производительности, внедрения стандартов гигиены и укрепления мер социального дистанцирования или контроля за их соблюдением в рамках производственных процессов.

**7.2.5** *Принять меры* для увеличения количества мест для мытья рук и обеспечения работников всеми СИЗ, которые могут им потребоваться в связи с их функциями в процессах производства продовольственных, медицинских и основных товаров, а также их распределения.

**7.2.6** *Понять* пределы возможной адаптации процессов производства продуктов питания и основных товаров, обеспечивающих потребности неформальных местных сообществ, чтобы предвидеть критические проблемы, могущие возникнуть в случае пандемии.

**7.2.7** *Подготовить* план действий, который позволит урегулировать эти характерные для конкретного сообщества проблемы в сфере производства продуктов питания до того, как они станут критическими.

**Задача**



**7.3** *Сведение к минимуму таких явлений, как коррупция, спекуляция на черном рынке и нехватка работников* жизненно важных секторов, которые могут помешать осуществлению мер по борьбе с пандемией на государственном и частном уровнях.

**Действия**

**7.3.1** *Следить* за динамикой уровня коррупции, активности черного рынка и транспортных картелей, а также за текущей ситуацией с нехваткой навыков и рабочей силы и *принимать оперативные меры* в ответ на соответствующие изменения.

**7.3.2** *Собирать данные и информацию* об «очагах» коррупции, а также о любых других связях с преступной деятельностью, участники которой наживаются на пандемии, с целью выработки обоснованных краткосрочных и долгосрочных стратегий борьбы с коррупцией.

**7.3.3** *Бороться* с любыми проявлениями коррупции как в государственном, так и в частном секторе. Коррупционеры и черные рынки не замедлят воспользоваться пандемическим кризисом, и если не будут приняты быстрые и эффективные меры, то население сильно пострадает.

**7.3.4** *Повысить* справедливость и непредвзятость в реагировании со стороны правительства и полиции на проблемы неформальных поселений и, в частности, обеспечить справедливое отношение к меньшинствам, женщинам, верующим и наиболее уязвимым группам населения.

**7.3.5** *Ограничить масштабы* функционирования черного рынка и незаконной деятельности и *не допускать* широкого распространения спекуляции на рынке товаров первой необходимости и медицинских товаров.

**Задача**



**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.

**Действия**

- 7.4.1** *Планировать чрезвычайные меры* на случай, если вызванная пандемией критическая нехватка рабочей силы поставит под угрозу здоровье и безопасность жителей и создаст дополнительную нагрузку на государство, частный сектор и население, которые уже и без того находятся в тяжелом положении. Например, можно сформировать кадровый резерв квалифицированного медицинского персонала и работников трудоемкого производства или обеспечить изолированность помещений на предприятиях по переработке пищевых продуктов.
- 7.4.2** *Ввести чрезвычайные меры в действие* в случае выявления критической нехватки рабочей силы. Это может включать ускоренное обучение сотрудников, 24-часовые смены для уменьшения скученности персонала и другие меры, направленные на решение конкретных проблем.
- 7.4.3** *Создать* в неформальных поселениях центры поддержки для информирования жителей о мерах в связи с COVID-19 и оказания им содействия в получении помощи, краткосрочного жилья или продуктов питания, медицинской информации, поддержки местных волонтерских организаций и возможностей трудоустройства. Последнее, в частности, может обеспечиваться за счет вновь созданных и организованных рабочих мест.

## ОБЛАСТЬ ПОЛИТИКИ 8 — Экологические проблемы, зоны зеленых насаждений, досуг и общественные мероприятия

- Цель 8** *Обеспечение безопасности при пользовании окружающей средой и зонами зеленых насаждений и участии в досуговых и общественных мероприятиях.*

**Обоснование**

Зеленые насаждения, спорт, музыка, путешествия, туризм и досуговая социальная деятельность имеют центральное значение для физического и психического благополучия, поддержания здорового образа жизни и здоровья общества в целом.

Однако такое времяпрепровождение часто сопряжено с нарушением противоэпидемических мер социального дистанцирования и может спровоцировать масштабные вспышки заболеваемости, если на мероприятии собирается большое число людей, но не обеспечиваются меры безопасности. Возвращаясь домой, участники таких мероприятий могут заразить своих близких, что приведет к масштабному распространению пандемии. Местные власти и общинные лидеры обязаны обеспечить жителям сообщества возможность безопасно пользоваться зонами зеленых насаждений и участвовать в других видах досуговой и социальной деятельности, имеющих центральное значение для благополучия общества и качества жизни людей.

Течение нынешней пандемии также усугубляется загрязнением воздуха. Исследования Европейского агентства по окружающей среде показали, что уязвимые группы населения страдают от загрязнения воздуха в большей степени и чаще испытывают более тяжелые респираторные симптомы на фоне COVID-19 (ЕЕА, 2020). Кроме того, жители неформальных поселений могут подвергаться большему риску чрезмерного воздействия опасных химических веществ из-за неэффективного управления отходами и использования небезопасных источников воды.

Вызванный пандемией COVID-19 кризис требует краткосрочных мер реагирования в целях ограничения распространения вируса во время досуговых и социальных мероприятий. В культурном плане особую обеспокоенность вызывают те социальные мероприятия, которые, согласно местным обычаям, требуют присутствия большого количества людей, например свадьбы, похороны или религиозные мероприятия. Обеспечение добросовестного соблюдения мер безопасности при проведении такого рода мероприятий потребует деликатного подхода с опорой на последовательное информирование и поддержку общинных лидеров. Меры по обеспечению долгосрочной устойчивости к пандемиям в части досуговых и социальных мероприятий должны учитывать специфические

характеристики конкретного заболевания, модели распространения вируса и показатели летальности. В случае COVID-19 решающее значение имеет строгое социальное дистанцирование, мытье рук и использование СИЗ. Чтобы защитить население, а значит и экономику, которая служит опорой общественной жизни и приносит налоговые поступления, государственные органы должны обеспечить возможности для безопасного досуга на свежем воздухе и строго ограничить организацию массовых собраний в закрытых помещениях, будь то спортивные, музыкальные или иные социальные мероприятия, для которых характерны большие скопления людей.

## Задача



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

## Действия

- 8.1.1** **Определить и проанализировать** досуговые и другие общественные мероприятия, создающие наибольший риск распространения вируса, и решить, какие из них должны быть запрещены, какие могут проводиться при соблюдении мер безопасности и какие пространства с зелеными насаждениями или досуговые мероприятия могут быть безопасно расширены.
- 8.1.2** **Ограничить посещение общественных спортивных и музыкальных** площадок, где собираются толпы людей, и реорганизовать эти пространства в целях значительного сокращения их пропускной способности или размера, а также рассмотреть возможность проведения спортивных и музыкальных мероприятий в режиме онлайн или их трансляции по телевидению.
- 8.1.3** **Ограничить или запретить** групповые досуговые и социальные мероприятия на открытом воздухе, безопасность которых не может быть обеспечена в их нынешнем формате. Здесь будет крайне необходима поддержка местных общественных лидеров.

- 8.1.4** **Обеспечить или сделать доступными по цене** рукомойники, пункты выдачи наличных, расширенные цифровые методы оплаты, торговые автоматы с едой и напитками, а также необходимые СИЗ. Все это должно отвечать потребностям досуговых и социальных мероприятий, которые обычно проводятся в местном сообществе.

- 8.1.5** **Расширить и картировать** зеленые зоны, которые являются безопасными для посещения и способствуют повышению качества жизни и экологической устойчивости в неформальных поселениях. Поощрять совместное картирование, активно привлекая к процессу местное население, для отражения маршрутов, которые обеспечивают безопасный доступ к природным территориям, игровым площадкам и паркам, позволяя соблюдать меры социального дистанцирования. Принять соответствующие планы по управлению отходами и информировать общественность о принципах безопасного и устойчивого использования зон около водоемов и зеленых пространств.

## Задача



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

## Действия

- 8.2.1** **Определить и картировать** туристические маршруты, включая гостиницы, мотели, комнаты в аренду, культурные объекты, транспортные узлы и туристические достопримечательности, и **отслеживать** объемы проходящих через них туристических потоков. Определить, подвергаются ли посетители либо жители повышенному риску распространения вируса при существующей планировке этих объектов.

- 8.2.2** *Принимать решения* о полном или частичном закрытии достопримечательностей или туристических объектов в случаях, когда того требуют соображения общественной безопасности. При принятии соответствующего решения необходимо *определить, на какой срок и в какой форме* будет осуществляться такое закрытие.
- 8.2.3** *Предусмотреть* механизмы поощрения соблюдения требований путем информирования и вовлечения местного населения. Кроме того, может возникнуть необходимость ввести штрафы или санкции для предприятий, нарушающих меры безопасности и подвергающих людей неоправданному риску.
- 8.2.4** *Разработать* политику, включая соответствующие процедуры и обязанности, направленную на обеспечение безопасности транспорта для поездок в рекреационных и социальных целях и охватывающую такси, общественный транспорт, трансферы между аэропортом и гостиницей и маршрутные автобусы, а также включающую рекомендации по уборке и вентиляции. Кроме того, эта политика должна поощрять более безопасные и здоровые виды передвижения, такие как ходьба и езда на велосипеде.
- 8.2.5** *Реорганизовать* поездки и деятельность, связанную с туризмом, таким образом, чтобы свести к минимуму потенциальный вред для населения, что также позволит избежать закрытия заведений и минимизировать экономический ущерб. Такой план по реорганизации должен быть очень подробным, поскольку он касается важнейшего компонента экономической и социальной жизни сообщества. С учетом того, что наиболее привлекательные для туристов районы страдают во время пандемии особенно сильно и в первую очередь, должны быть выработаны такие процедуры, которые позволят обеспечить баланс между безопасностью и приемлемым обслуживанием посетителей.

- 8.2.6** *Определить*, когда и куда могут совершаться досуговые поездки, чтобы свести к минимуму опасность пандемии как для местных работников, так и для отдыхающих.

## 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.*

### Обоснование

Застройка в неформальных поселениях обычно носит стихийный характер и отличается большим разнообразием технических и юридических несоответствий. Коммерческие, общественные и образовательные учреждения представляют значительную угрозу как потенциальные очаги распространения вируса. Крупные объекты, такие как больницы, школы, общественные центры, правительственные здания, транспортные узлы, например вокзалы, и магазины розничной торговли, представляют большую опасность из-за большого скопления людей в закрытых помещениях, сложности введения мер безопасного социального дистанцирования и недостаточной вентиляции. Кроме того, неформальные жилые районы, как правило, отличаются большей скученностью застройки и плотностью населения, что затрудняет карантин и социальное дистанцирование.

Государственные органы должны предусмотреть планы по ограничению распространения вируса в потенциальных очагах. Для этого необходимо проанализировать типичные модели передвижения людей в конкретных неформальных поселениях и скорректировать их таким образом, чтобы снизить плотность людского потока в тех местах, которые могут стать источниками масштабного распространения вируса.

Строения в таких поселениях и их планировка создают множество рисков, а также проблем в плане эффективности, которые препятствуют обеспечению долгосрочного экономического успеха, здоровья, безопасности и защищенности жителей. Кроме того, из-за плохого планирования может сформироваться более благоприятная среда для распространения вируса среди населения в целом. Из-за крайне высокого потенциала передачи инфекции COVID-19, вызванный этой пандемией кризис требует краткосрочных мер реагирования, в частности в ответ на риски, обусловленные характером использования антропогенной среды. Кроме того, обеспечение долгосрочной жизнестойкости перед лицом различных пандемий должно стать приоритетом в контексте не только формальной, но и неформальной застройки, чтобы можно было быстро предпринять соответствующие шаги для предотвращения возможных катастрофических последствий.

## Задача



### 9.1 **Обеспечение безопасности больших и интенсивно используемых коммерческих, образовательных и общественных зданий и объектов.**

Это подразумевает обеспечение безопасной работы больниц, медицинских центров, правительственных зданий, школ, транспортных узлов и торговых центров.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что в условиях кризиса безопасность общества в целом и каждого человека в отдельности зиждется на безопасности инфраструктуры и антропогенной среды, непрерывном предоставлении общественных благ и обеспечении доступа к основным услугам для наиболее уязвимых членов сообщества. Ограниченность доступа к услугам в неблагополучных районах делает невозможным соблюдение режима изоляции, что также приводит к распространению рисков заражения в соседних районах.

## Действия

### 9.1.1 **Определить, картировать и проанализировать** объекты, создающие

наибольшие риски распространения вируса, и оценить, какие из них должны быть полностью или частично закрыты, когда и на какой срок. Этот вопрос должен изучаться параллельно с процессом официального оформления, а также с определением уязвимых групп и картированием их географического распределения, с тем чтобы принимаемые меры соответствовали рискам. Следует внедрить электронные услуги везде, где это возможно.

**9.1.2 *Определить***, какие здания используются наиболее часто, что сопровождается образованием длинных очередей. Стандартизировать процедуры, реорганизовать очереди и инициировать составление списков для оказания услуг по предварительной записи или в электронном виде.

**9.1.3 *Разработать подробные планы*** в отношении полного или частичного закрытия школ. Определить целесообразность организации дистанционного обучения с использованием телефона, компьютера или телевидения и введения нескольких смен для очного посещения государственных школ, а также рассмотреть возможность перевода на домашнее обучение или обучение в малых группах в районах проживания.

**9.1.4 *Изменить порядок эксплуатации крупных зданий с наибольшими потоками посетителей*** таким образом, чтобы снизить риск распространения вируса. Это может включать оснащение автоматическими дверями или окнами, улучшение вентиляции, более широкие коридоры, реорганизацию очередей, увеличение расстояния между сиденьями и ограничение количества людей, которые могут находиться внутри одновременно.

**9.1.5 *Обеспечить адекватную реакцию общественности*** на закрытие школ, с учетом того что нахождение детей дома окажет несоразмерное влияние на уязвимые группы и женщин. Школы — это те учреждения, которые должны закрываться в последнюю

очередь, а открываться в первую, и на то есть причины. Хотя дети действительно могут подвергаться угрозе в школьной среде, это поддается контролю, в отличие от тех рисков, с которыми они сталкиваются вне школы, не говоря уже о негативных экономических последствиях того, что родители вынуждены отлучаться от работы, чтобы за ними присматривать.

## Задача



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

Для того чтобы население могло следовать протоколам реагирования на кризисные ситуации и принимать во время пандемии такие меры, как карантин и изоляция, необходимо улучшить доступ к общественным местам, а также обеспечить надлежащее качество жилищного фонда<sup>18</sup>.

## Действия

**9.2.1** *Понять*, какие физические характеристики объектов неформальной жилой застройки в местных поселениях обуславливают повышенный риск распространения вируса (WHO, 2017).

**9.2.2** *Определить*, какие временные или долгосрочные меры по улучшению и адаптации жилищного фонда или социального жилья помогут устранить

или снизить риск передачи вируса и обеспечить здоровые жилищные условия, как это предусмотрено в Руководящих принципах ВОЗ по вопросам жилья и здоровья.

**9.2.3** *Определить, картировать и обеспечить возможности предоставления* временного жилья или карантинных помещений; для этих целей могут использоваться пустующие гостиницы и перепрофилированные общественные объекты, такие как школы и общественные центры, которые в настоящее время закрыты. Это делается для предотвращения распространения вируса среди членов семьи, уязвимых групп и местных жителей в том случае, если малый размер домов или высокая плотность жилой застройки в неформальном районе являются значительным фактором риска.

**9.2.4** *Расширять* социально-жилищные инициативы и увеличивать их инвестирование в качестве краткосрочного решения для проблемы бездомности, с одной стороны, и долгосрочной меры по обеспечению более широкого доступа к приемлемому по цене жилью — с другой. Эти объекты должны быть спроектированы таким образом, чтобы количество внутренних общественных пространств, в которых социальное дистанцирование невозможно, было сведено к минимуму.

**9.2.5** *Обеспечить* доступ к жилищу с улицы и по нескольким лестницам, чтобы ограничить концентрацию жильцов в помещении, а также хорошую вентиляцию вдоль наружных общественных дорожек, если позволяет климат и плотность застройки. Лифты и внутренние или общие лестницы являются местами большого скопления людей. Обеспечение отдельных входов в квартиры за счет увеличения числа наружных дорожек и лестниц может значительно снизить концентрацию людей и тем самым уменьшить риск распространения вируса.

**9.2.6** *Внести простые изменения* в порядок эксплуатации зданий, направленные на снижение рисков для уязвимых жителей и упрощение доступа для

<sup>18</sup> Это также должно включать меры по предотвращению потери жилища в период чрезвычайной ситуации. С этой целью могут вводиться моратории на выселение в связи с задолженностью по арендной плате и ипотеке и предоставляться отсрочки по ипотечным платежам. Можно также усовершенствовать национальное законодательство по предотвращению принудительного выселения, особенно в неформальных поселениях и трущобах, а также ввести меры по стабилизации или снижению арендной платы. В числе других действенных мер — приостановка на время пандемии взимания платы за коммунальные услуги и дополнительных сборов, а также создание чрезвычайных фондов в целях снижения вероятности выселения среди категорий, подверженных такому риску, см. [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/130520\\_-\\_housing\\_and\\_covid-19\\_key\\_messages.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/05/130520_-_housing_and_covid-19_key_messages.pdf).

экстренных служб. Если в неформальном жилье проживает высокий процент пожилых или уязвимых жителей, следует рассмотреть возможность предоставления альтернативного жилья семьям с пожилыми людьми. Хотя им следует обеспечить возможность жить дома до тех пор, пока это возможно, иногда временный переезд может быть более целесообразным и практичным с учетом их права на проживание в условиях, которые являются безопасными и могут быть адаптированы с учетом личных предпочтений и изменяющихся возможностей<sup>19</sup>.

## Задача



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

Снижение интенсивности движения должно основываться на принципах «городской смешанности», предполагающих интеграцию розничной торговли и бизнеса в жилые районы. Такой подход является эффективным инструментом снижения спроса на межгородскую и внутригородскую мобильность и уменьшает риск кластерного распространения пандемии. Поэтому важно, чтобы модернизация неформальных поселений сопровождалась продуманной интеграцией в эти районы точек розничной торговли и коммерческих предприятий. Помимо снижения рисков, такие стратегии территориального планирования (ФАО, 2012 год) приносят и другие преимущества, включая снижение уровня загрязнения окружающей среды и укрепление климатической политики городов.

## Действия

**9.3.1 *Изучить модели передвижения*** в неформальных поселениях, чтобы определить те районы, где высокая интенсивность движения создает риски для населения. В целях снижения этих рисков следует рассмотреть возможность перекрытия дорог, поощрения использования различных способов передвижения или открытия новых пунктов въезда.

**9.3.2 *Подготовить наглядные планы*** на случай введения в неформальных поселениях карантина и режима изоляции, понимая, что эти меры будет сложнее реализовать и контролировать, они будут более обременительными для жителей, и их соблюдение будет обеспечить тяжелее, чем в формальных сообществах. В целях уменьшения угрозы заражения в потенциальных очагах в соответствующих планах или на картах должны быть отражены пункты въезда, маршруты для экстренных служб, районы повышенного риска, а также фактическая и прогнозируемая интенсивность транспортного движения.

**9.3.3 *Соотнести риски*** пандемии с существующими опасностями, с которыми сталкивается сообщество. Неформальные сообщества часто в большей степени подвержены риску в связи с целым рядом других угроз, таких как пожары, наводнения, плохое качество воздуха или хронические проблемы со здоровьем. Необходимо укрепить инфраструктуру реагирования на бедствия с учетом особенностей каждой из угроз, характерных для конкретного сообщества. Для этого нужно выявить факторы уязвимости и подверженности риску в рамках более комплексной стратегии управления рисками. Защита жителей в этих и без того уязвимых сообществах требует целостного подхода.

<sup>19</sup> См. Принципы Организации Объединенных Наций в отношении пожилых людей, резолюция 46/91 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1991 года.



## V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

В этой главе представлены некоторые заключительные соображения, резюмирующие все, что было изложено выше в настоящем Плана действий по восстановлению. В этих соображениях излагаются широкие направления деятельности, а также некоторые идеи по его реализации, которые могут варьироваться в зависимости от местных условий.

### Неформальные поселения более уязвимы к пандемиям

Неформальные поселения в регионе ЕЭК ООН в силу своих характерных особенностей имеют свойство усиливать риск распространения пандемии. Люди в таких сообществах обычно живут в неподобающих бытовых условиях, в среде с высокой скученностью населения, а занимаемые ими рабочие места широко рассредоточены и ориентированы на оказание услуг — многие работают на двух или трех работах. Как правило, они не получают достаточного объема таких услуг, как энергоснабжение, водоснабжение и канализация, 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. Жители неформальных поселений склонны испытывать недоверие к государству, при этом в отношении них самих в обществе широко распространены предубеждения и предрассудки. Все эти факторы повышают риск распространения пандемии в неформальных поселениях и, как следствие, в окружающих их формальных сообществах. Кроме того, в связи с затруднительностью осуществления

и меньшей действенностью механизмов контроля заболеваемости возникает вероятность того, что вспышка окажется более продолжительной.

### Государственные органы должны принимать меры для повышения жизнестойкости неформальных поселений

В неформальных поселениях те трудности, которые людям, возможно, придется переносить в связи с пандемией, почти во всех отношениях более тяжелы. Текущая ситуация стала результатом хронической неспособности, непонимания или нежелания устранить коренные причины отсутствия официального статуса. Соответствующие субъекты должны найти способ обеспечить достаточное жилье для удовлетворения меняющихся потребностей населения. Это потребует сбора и хранения необходимой информации, позволяющей приступить к процессу официального оформления, а также эффективного совершенствования реестра и кадастра, оформления прав и внесения в кадастр соответствующих изменений. Это, в свою очередь, сформирует основу для создания необходимой инфраструктуры пространственных данных. Кроме того, они должны обеспечить соответствующий уровень обслуживания, гарантии владения, справедливость, равенство, реализацию прав человека и эффективное управление. Эти усовершенствования ограничат появление новых неформальных сообществ и будут препятствовать дальнейшему распространению некоторых сохраняющихся проблем в социальной, экономической и экологической областях, а также в области здравоохранения и безопасности.

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

План действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК ООН разработан для того, чтобы направить внимание на 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 антропогенной среды, так и 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 поощрению прав человека, справедливости, равенства и прозрачности. Он направлен на обеспечение гармоничной интеграции формальных и неформальных поселений с учетом окружающей культурной, природной и социально-экономической среды, что будет способствовать достижению всех ЦУР.

В Плане действий по восстановлению рассматриваются ключевые аспекты проблем в области борьбы с пандемией. Однако структура, глубина и направленность этого документа не позволили охватить некоторые важные моменты.

## **Руководящие принципы для оформления объектов неформальной застройки в поддержку конкретных позитивных действий**

Официальное оформление неформальных поселений является одним из ключевых компонентов в процессе создания более жизнестойкого 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 конкретных политических, экологических, правовых, физических, экономических и местных реалий. Процесс официального оформления поселений должен сопровождаться сквозным обследованием и сбором геопространственных и демографических данных для всех областей политики.

## Заключение

При осуществлении Плана действий по восстановлению необходимо делать поправку на местный контекст в конкретной стране, конкретном регионе и в каждом отдельном неформальном поселении. Его также следует адаптировать по мере эволюции характера угрозы пандемии, перемен в политической или социальной воле, колебаний в уровне имеющихся ресурсов и других изменений 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 при участии органов местной власти, групп местных 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, планы осуществления по инициативе «сверху» зачастую менее эффективны. Таким образом, предполагается, что большинство таких местных аспектов осуществления будет подробно обсуждаться и рассматриваться непосредственно вовлеченными сторонами.

Осуществление Плана действий по восстановлению требует достаточного финансирования и инвестиций. Этот аспект должен быть конкретизирован в Плате. Четкий механизм контроля и оценки с двумя или тремя ключевыми показателями эффективности по каждой стратегической области облегчает процесс привлечения средств для осуществления. Упомянутый в исследовании анализ социально-экономических выгод может послужить ориентиром для определения приоритетов при ограниченном финансировании.

Настоящий План действий по восстановлению призван показать, какие соответствующие мероприятия могут одновременно принести пользу в области здравоохранения и безопасности и в социально-экономическом плане. Он иллюстрирует, 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 позволят осуществлять более эффективные и адекватные мероприятия. Усиленная интеграция неформальных сообществ в более широкий национальный контекст и их официальное оформление могут обеспечить огромное количество преимуществ для всех.



## СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Banerjee, Abhijit V. and Esther Duflo (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: PublicAffairs.

\_\_\_\_\_ (2019). *Good Economics for Hard Times: Better Answers to Our Biggest Problems*. New York: PublicAffairs, New Delhi: Juggernaut Books, London: Allen Lane.

Chant, Sylvia (2014). Exploring the 'feminisation of poverty' in relation to women's work and home-based enterprise in slums of the global south. *International Journal of Gender and Entrepreneurship*, vol. 6, Issue 3 (September), pp. 296–316.

Комитет по всемирной продовольственной безопасности (2012). Термины и терминология. CFS 2012/39/4. URL: <https://www.fao.org/3/MD776R/MD776R.pdf>.

European Environment Agency (2020). *COVID-19 and Europe's environment: impacts of a global pandemic*. 5 November. URL: <https://www.eea.europa.eu/publications/covid-19-and-europe-s>.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) (2013). *Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности*. Рим. URL: <https://www.fao.org/3/i2801r/i2801r.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2020). *The contribution of social protection to economic inclusion in rural areas*. Rome. URL: <http://www.fao.org/3/cb2458en/CB2458EN.pdf>.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ (2020). *Преобразование продовольственных систем для обеспечения финансовой доступности здорового питания*. Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире 2020. Рим: ФАО. URL: <https://www.fao.org/publications/card/ru/c/CA9692RU>.

Food Security Information Network (2020). Joint Analysis for better Decisions. *Global Report on Food Crises*, no. 2020. URL: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000114546/download/?ga=2.259323722.1396681784.1594047665-547583090.1594047665>.

Holzwarth, Stefanie (2020). Using public transport to create awareness on COVID-19 – a Kenyan invention. *TUMI*, 27 July. URL: <https://www.transformative-mobility.org/news/using-public-transport-to-create-awareness-on-covid-19-a-kenyan-invention>.

Inter-Agency Standing Committee (2017). *The Gender Handbook for Humanitarian Action*. URL: <https://www.gihahandbook.org/>.

\_\_\_\_\_ (2019). Guidelines: Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action. URL: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-task-team-inclusion-persons-disabilities-humanitarian-action/documents/iasc-guidelines>.

McIlwaine, Cathy (2013). Urbanization and gender-based violence: Exploring the paradoxes in the global south. *Environment and Urbanization*, vol 25, Issue 1 (April), pp. 65–79.

Организация Объединенных Наций (2009). *Самовольно возведенные города: поиск долгосрочных решений проблемы неформальных поселений в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций*. Женева и Нью-Йорк. URL: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/SelfMadeCities.r.pdf>.

- \_\_\_\_\_ (2013a). *Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources*. New York and Geneva: UN Women and OHCHR). URL: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RealizingWomensRightstoLand.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2013b). *Механизм для оценки равного доступа: поддержка процесса разработки политики для обеспечения права человека на воду и санитарию*. URL: [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/PWH\\_equitable\\_access/Equitable\\_Access\\_Score-card\\_RUS.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/PWH_equitable_access/Equitable_Access_Score-card_RUS.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2016). *Руководящая записка по разработке планов действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии*. URL: <https://www.unece.org/index.php?id=44284>.
- \_\_\_\_\_ (2019a). *Guidelines for the Formalization of Informal Constructions*. Geneva. URL: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Technical\\_guidelines\\_informal\\_settlements.EN.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Technical_guidelines_informal_settlements.EN.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2019b). *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets*. Geneva. URL: <https://unece.org/housing-and-land-management/publications/policy-framework-sustainable-real-estate-markets-0>.
- \_\_\_\_\_ (2020a). *Воздействие COVID-19 на женщин*. Аналитическая записка, 9 апреля. URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/russian\\_brief\\_on\\_covid\\_and\\_women\\_rev.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/russian_brief_on_covid_and_women_rev.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020b). *COVID-19 в урбанизированном мире*. Аналитическая записка, июль. URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/09/covid-19\\_in\\_an\\_urban\\_world\\_russian.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/09/covid-19_in_an_urban_world_russian.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020c). *Глобальные вопросы повестки дня: питание*. URL: <https://www.un.org/ru/global-issues/food>.
- \_\_\_\_\_ (нет даты). *Gender Equality and Sustainable Urbanisation*. Women Watch fact sheet. URL: <https://www.un.org/womenwatch/feature/urban/>.
- United Nations Development Programme (нет даты). *COVID-19 Global Gender Response Tracker*. URL: <https://data.undp.org/gendertracker/>.
- Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (2018). *Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте*. 19 сентября. A/73/310/Rev.1. URL: <https://www.undocs.org/ru/A/73/310/rev.1>.
- United Nations, Human Rights Special Procedures (2020). *COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements*. Guidance note by the Special Rapporteur on the right to adequate housing, 23 April. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_housing\\_COVID-19\\_Guidance\\_informal\\_settlements.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf).
- United Nations Committee of Experts on Global Geospatial Information Management (2018a). *UN Integrated Geospatial Information Framework (IGIF)*. URL: <https://ggim.un.org/igif>.
- \_\_\_\_\_ (2018b). *Integrated Geospatial Information Framework. Part 1: Overarching Strategic Framework*, URL: <https://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/8th-Session/documents/Part%201-IGIF-Overarching-Strategic-Framework-24July2018.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020). *COVID-19: Ready to Respond. The Role of the Geospatial Community in Responding to COVID-19*. Background document to the report "Strengthening of Geospatial Information Management" at the tenth session of UN-GGIM. New York, August and September. URL: [http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/Covid-19\\_Ready-to-Respond.pdf](http://ggim.un.org/meetings/GGIM-committee/10th-Session/documents/Covid-19_Ready-to-Respond.pdf).
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2015). *Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве*. URL: [https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/RU\\_Geneva\\_UN\\_Charter\\_on\\_Sustainable\\_Housing.pdf](https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/RU_Geneva_UN_Charter_on_Sustainable_Housing.pdf).

\_\_\_\_\_ (2020). Balkans Sub-regional Stakeholder Workshop: Post COVID-19 Recovery Action Plan for Informal Settlements in the UNECE Region. 9 December. URL: <https://unece.org/housing-and-land-management/events/balkans-local-stakeholder-workshop-post-covid-19-recovery-action>.

\_\_\_\_\_ (нет даты). Post COVID-19 Recovery in Informal Settlements in the ECE Region. URL: <https://unece.org/housing/post-covid-19-recovery>.

United Nations Human Settlement Programme (2011). Losing your Home, Assessing the impact of eviction.

\_\_\_\_\_ (2014). Assessing the Impact of Eviction: Handbook. Nairobi, June. URL: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Handbook%20Assessing%20the%20Impact%20of%20Eviction%20%2828Aug2014%29Final.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2017). The Human Rights-Based Approach to Housing and Slum Upgrading. *The Human Rights in Cities Handbook Series*, vol. I. URL: <https://unhabitat.org/the-human-rights-in-cities-handbook-series-volume-i-the-human-rights-based-approach-to-housing-and-slum-upgrading>.

\_\_\_\_\_ (2020). COVID-19 campaign: Take action for cities. URL: <https://unhabitat.org/covid-19>.

Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий (2020). Устойчивость к бедствиям. Оценочный лист для городов. Дополнение по определению устойчивости системы здравоохранения. Версия 2.0 для проведения консультаций, апрель 2020 года. URL: [https://mcr2030.undrr.org/sites/default/files/2021-08/UNDRR\\_Public%20Health%20Scorecard%20Addendum%20v2.0\\_Russian-Jan2021.pdf](https://mcr2030.undrr.org/sites/default/files/2021-08/UNDRR_Public%20Health%20Scorecard%20Addendum%20v2.0_Russian-Jan2021.pdf).

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (2007). Народонаселение мира в 2007 году. Использование потенциала урбанизации. *Народонаселение мира*. Нью-Йорк. URL: <https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2007>.

Структура «ООН-женщины» (2020). *Влияние COVID-19 на жизнь и домохозяйства женщин и мужчин в Европе и Центральной Азии: предварительные результаты гендерной экспресс-оценки*. URL: <https://eca.unwomen.org/ru/digital-library/publications/2020/07/the-impact-of-covid19-on-womens-and-mens-lives-and-livelihoods>.

World Health Organization (2018). *WHO Housing and Health Guidelines*. Geneva. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550376>.

\_\_\_\_\_ (2020). *Повышение готовности к COVID-19 в городах и других городских поселениях: временные рекомендации для органов местного самоуправления*. URL: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331896>.

### Другие источники:

A/73/310/Rev.1 — Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте.

A/75/148 — Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Балакришна Раджагопала. COVID-19 и право на достаточное жилище: формы воздействия и дальнейшие шаги.

A/HRC/4/18, приложение I — Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития.

A/HRC/25/54 — Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, Ракель Рольник.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. URL: <https://www.ohchr.org/ru/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.









# План действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК

Пандемия COVID-19 привела к появлению в неформальных поселениях новых проблем в дополнение к уже существующим, в числе которых — высокая плотность населения, ограниченность услуг водоснабжения и санитарии, слаборазвитость транспорта, отсутствие регистрации у жителей, неподобающие жилищные условия, а также отсутствие гарантий владения и регистрации прав на землю. Жители, как правило, имеют низкий доход и зачастую ограниченные ресурсы, их занятость нестабильна, доступ к цифровым ресурсам ограничен, и при этом многие из них относятся к категории наиболее уязвимых членов общества. Скуденность и неадекватные жилищные условия в неформальных поселениях создают особые проблемы для государств в части обеспечения защиты их жителей от пандемии. Кроме того, жители маргинализированных общин зачастую недостаточно охвачены кампаниями по вакцинации населения и проявляют меньшую готовность участвовать в них. Экономические последствия пандемии сказались на таких жителях особенно сильно и тем самым усугубили многие другие проблемы, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни.

Меры, предлагаемые в настоящем Плане действий по восстановлению после COVID-19 для неформальных поселений в регионе ЕЭК ООН (План действий по восстановлению), направлены на решение как новых, возникших в результате COVID-19, так и ранее существовавших проблем. 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 ООН, 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 ограничения и/или предотвращения 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.

Настоящий План действий по восстановлению показывает, что соответствующие мероприятия могут одновременно приносить пользу в области здравоохранения и безопасности и другие социально-экономические выгоды. Увязанные друг с другом цели повышения жизнестойкости перед лицом пандемии и достижения ЦУР могут осуществляться одновременно. Кроме того, учитывая ключевое значение готовности страны к бедствиям, официальное оформление неформальных сообществ и их активная интеграция в более широкие формальные рынки являются одним из важнейших шагов в процессе повышения жизнестойкости перед лицом пандемии, а также строительства более справедливого, равноправного и устойчивого будущего.

Information Service  
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations  
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland  
Telephone: +41(0)22 917 12 34  
E-mail: [unece\\_info@un.org](mailto:unece_info@un.org)  
Website: <http://www.unece.org>