

Виды поселений в чрезвычайных ситуациях

01 февраля 2025

Основные идеи

- В чрезвычайных ситуациях пострадавшее население может расселяться в поселениях разного типа.
- Решения по расселению трудно отменить в будущем; независимо от размера и масштаба чрезвычайной ситуации, предположения и подходы к планированию должны учитывать возможность устойчивых долгосрочных вариантов расселения.
- Разумная стратегия реагирования на расселение должна сочетать в себе различные подходы, которые могут сильно зависеть от контекста.
- Некоторые аспекты реагирования на чрезвычайную ситуацию будут зависеть от того, какой тип населенного пункта выберет (решит выбрать) для проживания пострадавшее население.
- Первостепенное значение имеет оценка предельной нагрузки населенных пунктов и территорий их размещения.
- С самого начала чрезвычайной ситуации в процесс планирования поселения должны быть включены климатические и экологические соображения.

1. Общая информация

К поселению относятся физическое пространство и окружающая среда, в которых находятся домохозяйства, а также то, каким образом одно жилище соотносится с другими. В контексте перемещенного населения этот термин обычно используют для описания временных, а иногда и более постоянных условий проживания людей, вынужденных покинуть места своего происхождения.

В хорошо спроектированном поселении функции пространственно распределены с

сохранением равновесия между потребностями населения, наличием и распределением ресурсов, социально-экономической динамикой, улучшением условий жизни, предоставлением услуг и т. д. В плане поселения необходимо учитывать потребности общества в целом, его следует разрабатывать с активным участием перемещенного населения, принимающих сообществ, партнеров и различных секторов.

В этой статье определены наиболее распространенные типы поселений, и приведены ряд соображений относительно их характеристик, от которых может зависеть, какие формы будут принимать меры гуманитарного реагирования.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

При реагировании на чрезвычайные ситуации могут быть задействованы поселения различных форм. Смогут ли гуманитарные организации быстро и масштабно удовлетворить жизненно важные потребности, а также уровень сложности этих мер реагирования во многом зависит от того, насколько хорошо обслуживаются эти поселения, какова их предельная нагрузка, подверженность опасным рискам и, помимо других факторов, в какой мере перемещенное население сможет устроить свою жизнь имеющихся в этих поселениях условиях. Понимание различных типов поселений и их характеристик позволяет принимать обоснованные решения в самом начале чрезвычайной ситуации и снижает вероятность **планирования, способного оказать негативное воздействие как на принимающее, так и на перемещенное население.**

3. Основное руководство

1 - Соображения по планированию поселений

В этом разделе рассматриваются общие характеристики различных типов поселений и те факторы, которые необходимо учитывать при их развитии для размещения пострадавших людей (либо до их прибытия, либо уже после расселения). Убедитесь, что следующая информация есть в наличии и используется для процесса выбора нового или развития/расширения имеющегося поселения:

- **Пространственный анализ**, описывающий наличие, использование и пригодность земельного участка.
- Оценка **предельной нагрузки** принимающих территорий, которая определяется как количество людей, животных или сельскохозяйственных культур, которые данная территория может поддержать. Таким образом, предельная нагрузка объекта во многом определяется имеющимися природными ресурсами, их качеством и конкуренцией за доступ к ним.
- Наличие **природных ресурсов** и связанные с ними риски, если их невозможно устойчиво использовать: наличие **воды** приемлемого количества и качества;

древесина для строительства и других нужд.

- Возможность создания **цепочек поставок** и быстрого распределения помощи, включая логистические возможности для перевозки товаров, взлетно-посадочные полосы, места для складирования и т. д.
- **Оценки рынка**, включая наличие местных строительных материалов, рабочей силы, компаний частного сектора, которые могут быть мобилизованы, и т. д.

2 - Обзор типов поселений

Ниже приводится краткий обзор основных типов поселений. Эти типы поселений могут иметь разные характеристики в зависимости от того, находятся ли они в городских, пригородных или сельских районах.

	Тип поселения	Определение
1	Индивидуальное размещение в местных сообществах	<ul style="list-style-type: none">◦ Люди, проживающие в индивидуальном жилье или с принимающими их семьями в городах, поселках, селах
2	Официальное поселение	<ul style="list-style-type: none">◦ Запланированные поселения, в которых официально участок земли выделяется для группы просителей убежища, беженцев или ВПЛ. Они размещаются в специально построенных поселениях с доступом к удобствам и услугам.<ul style="list-style-type: none">◦ Назначен официальный орган управления.◦ Разновидностью официального поселения являются лагеря.
3	Неофициальное поселение	<ul style="list-style-type: none">◦ Неофициальное поселение образуется, когда группа просителей убежища, беженцев или ВПЛ решает поселиться в спонтанно выявленных ими местах.<ul style="list-style-type: none">◦ Самостоятельные поселения могут располагаться на государственной, частной или общинной земле по согласованию или без согласования с местным населением или частными землевладельцами.

4	Коллективный центр	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Коллективным центром называется жилье группы просителей убежища, беженцев и ВПЛ, когда они проживают/размещаются в уже существующих зданиях, таких как общественные центры, ратуши, школы, недостроенные или недавно построенные здания. ◦ Такие центры часто возникают, когда наблюдается внезапный наплыв людей, и рынок аренды жилья перегружен. ◦ Коллективные центры должны носить временный характер.
5	Транзитный центр	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Транзитный центр используют в начале новой чрезвычайной ситуации, часто при большом наплыве людей, туда принимают просителей убежища, беженцев или ВПЛ в ожидании перевода в подходящее официальное поселение, индивидуальное частное жилье или в районы возвращения.

2.1 Индивидуальное размещение в местных сообществах

Доступ к спонтанным механизмам поддержки местного сообщества может стимулировать уверенность в своих силах, независимость и породить чувство сопричастности. В поселениях такого типа вынужденные переселенцы обычно снимают квартиры или размещаются у родственников, друзей или ранее неизвестных людей. Обычно такие условия предполагают, что вынужденно перемещенные лица проживают на земле или в жилых помещениях, принадлежащих в основном местным жителям. Хотя это может привести к быстрому решению проблемы, но сдающихся в аренду или совместно использующихся приютов может оказаться недостаточно. Ресурсы принимающего населения могут быть ограничены. Способность сообщества к абсорбции посторонних людей может быть ограничена, а конкуренция за скудные ресурсы может привести к напряженности и невозможности мирного сосуществования. В этом случае следует рассмотреть вопрос о поддержке как на уровне района (например, посредством проектов с быстрой отдачей и зональных подходов), так и на уровне домохозяйства, когда либо принимающей семье, либо владельцу производится ремонт/модернизация жилья в обмен на аренду с более низкой ценой/бесплатно.

Дополнительную информацию можно найти в разделе Руководства по чрезвычайным ситуациям (ЕНВ) [Альтернативы лагерям](#).

2.2 Официальные поселения

Официальные поселения – это форма поселений, специально задуманная для размещения людей, пострадавших от кризисов и стихийных бедствий. Проживающие там беженцы или

ВПЛ получают централизованную защиту, гуманитарную помощь и другие услуги от местных органов власти и гуманитарных организаций. Официальные поселения проектируются и развиваются таким образом, чтобы предлагать своим жителям базовые услуги и иметь официальное признание/одобрение со стороны органов власти. Одним из видов официальных поселений является «лагерь» – термин, широко используемый в гуманитарном сообществе.

Дополнительную информацию об официальных поселениях можно найти в разделе ЕНВ [Соображения по официальным поселениям](#).

2.3 Неофициальные поселения

Неофициальные поселения характеризуются

- **отсутствием правовых гарантий проживания**, поскольку люди обычно селятся в определенном районе или здании без предварительного официального разрешения землевладельца или правительства;
- плохим качеством или отсутствием **основных услуг**, таких как водоснабжение, канализация, утилизация твердых отходов и электричество;
- возможностью **несоответствия действующим нормам планирования и строительства** и частым расположением в географически и экологически опасных зонах.

В силу своей социально-экономической уязвимости вынужденно перемещенные лица могут решить поселиться в таких самостоятельно выявленных местах. Они могут быть разбросаны по большим территориям и могут быть довольно мобильными в случае выселения. Поскольку неофициальные поселения представляют собой распространенное явление в городских условиях в наименее развитых странах, вынужденно перемещенные лица часто решают поселиться вместе с городской беднотой. Неофициальные поселения могут возникать также на окраинах сельскохозяйственных полей, где владелец земли соглашается предоставить вынужденно перемещенным лицам доступ к части земли для поселения в обмен на их (дешевую/бесплатную) рабочую силу.

Однако некоторые неофициальные поселения могут быть официально оформлены и модернизированы, если место будет признано подходящим и получит одобрение органов власти. В таких случаях перед выделением (обычно крупных) ресурсов следует тщательно рассмотреть влияние рисков и опасностей, связанных с климатом, а также возможность и стоимость смягчения этих рисков по сравнению с вариантом переселения. Эти процессы могут занять длительное время, в зависимости от сложности конкретных обстоятельств.

Более подробную информацию можно найти в разделе ЕНВ [Неофициальные поселения](#).

2.4 Коллективные центры

В качестве коллективных центров могут использоваться различные уже существующие здания и сооружения: общественные центры, ратуши, гостиницы, спортивные залы, склады, недостроенные здания, заброшенные фабрики, фермы и т. д. Эти объекты редко пригодны для проживания, и для обеспечения базовых условий жизни пострадавших людей их

следует восстановить и/или модернизировать. Коллективные центры обычно используются в качестве краткосрочного убежища, чтобы выиграть время для предоставления более подходящего жилья. Они позволяют быстро отреагировать на возникновение внезапной и масштабной потребности в жилье, когда рынок аренды жилья перегружен или недоступен для людей с особыми потребностями. Коллективные центры призваны носить временный характер.

Дополнительную информацию можно найти в разделе ЕНВ «**Коллективные центры**».

2.5 Транзитные центры

Транзитные центры используются для размещения вынужденно перемещенных лиц в начале чрезвычайной ситуации в ожидании перевода в подходящее официальное поселение или индивидуальное частное жилье, или для возвращения в районы происхождения. Их можно найти:

- вблизи пунктов пересечения границы;
- во внутренних локациях, облегчающих дальнейшее перемещение в другие места по выбору (железнодорожные/автобусные вокзалы, аэропорты и т. д.);
- разбросанными вокруг безопасных зон рядом с другими типами поселений, куда могут быть перенаправлены вынужденно перемещенные лица (например, официальные поселения, городские центры и т. д.).

Дополнительную информацию можно найти в разделе [Транзитные центры](#).

3 - Переход от лагерей и других форм поселений к населенным пунктам

Лагерь — это такой тип официального поселения, который обычно рассматривают как **временное решение** для удовлетворения самых насущных потребностей вынужденных переселенцев, с небольшими возможностями для интеграции, поскольку **свобода передвижения может быть ограничена**, а возможности для **самообеспечения и решения проблем не просматриваются**. Однако в затянувшихся ситуациях, а также в случаях, когда перемещенное население может интегрироваться в окружающее принимающее сообщество, **лагерь можно оформить в населенный пункт**, учитывая долгосрочные возможности получения средств к существованию интегрированного сообщества, а также **постепенную независимость перемещенного населения от внешней помощи**. **Составление Генерального плана** является хорошей основой для того, чтобы лагерь мог стать более официальным поселением, которое в конечном итоге превратится в **инклюзивный, интегрированный населенный пункт**. Тот же подход применим и к любой другой форме поселений (например, неофициальным).

4 – Типы поселений и наиболее часто используемые решения по обеспечению жильем

В таблице ниже приведены различные варианты расселения с соответствующими решениями проблемы обеспечения жильем, которые часто встречаются в различных чрезвычайных ситуациях:

Тип поселения	Часто используемые решения для жилья
Индивидуальное размещение в местных сообществах	Полимерная пленка Комплект для убежища Местное строительство (расширение помещений) / восстановление / базовый ремонт в обмен на бесплатную арендную плату Денежные интервенции (ДИ)
Официальное поселение	Палатки Комплект для убежища Полимерная пленка Временные укрытия Строительство из местных материалов Жилые дома для беженцев Денежные интервенции (ДИ)
Неофициальное поселение	Палатки Полимерная пленка Комплект для убежища Денежные интервенции (ДИ)
Коллективные центры	Однокомнатные помещения Пластиковая пленка Комплект для убежища Местное строительство (восстановление/ремонт/переделка) Денежные интервенции (ДИ)
Транзитный центр	Палатки Комплект для убежища Полимерная пленка Временные укрытия Строительство из местных материалов Жилые дома для беженцев Денежные интервенции (ДИ)

5 - Для всех типов поселений актуальными являются цели защиты

- Обеспечить **безопасную и здоровую среду обитания** для вынужденно перемещенных лиц и лиц без гражданства в масштабе поселения/сообщества.
- **Поддерживать самообеспечение**, позволяя перемещенным лицам жить конструктивной и достойной жизнью.

- Защитить перемещенных лиц от рисков, включая **выселение, эксплуатацию, жестокое обращение, перенаселенность, недостаточный доступ к услугам и разного рода опасности.**
- С партнерами, местными органами власти и общественными организациями обсудить **право подмандатных лиц остаться в местных сообществах** и договориться о том, каким образом им можно оказать наиболее эффективную помощь.
- Убедиться, что принимаемые меры носят устойчивый характер, и что принимаемые беженцы **не создают нагрузку на принимающие семьи.** Условия жизни должны оставаться адекватными, а размещение не должно ограничивать доступ к услугам.

6 - Базовые принципы и стандарты, действующие для поселений всех типов

- Проектирование и развитие поселений должно соответствовать потребностям подмандатных лиц, их культурным привычкам и возможностям. **Инклюзивный подход** способствует повышению ответственности, улучшает содержание поселений и может генерировать информацию и поддержку, имеющие решающее значение для успеха и устойчивости программы. Таким образом, в соответствии с подходом УВКБ ООН по вопросам **возраста, пола и разнообразия** значимое участие подмандатных лиц имеет существенное значение.
- [Руководящие принципы генерального плана УВКБ ООН по планированию поселений](#) являются ключевым моментом при определении мер по расселению беженцев.
- Мероприятия по расселению беженцев необходимо планировать и осуществлять в целях смягчения, насколько это возможно, воздействия на **природную среду** и предотвращения **рисков, возникающих в результате таких опасностей**, как оползни, наводнения и землетрясения, нехватка воды и т. д.
- основополагающим элементом реализации **права на адекватное жилье** является **доступность земельных участков**, при этом следует также обеспечить устойчивый и недискриминационный доступ к объектам, необходимым для здоровья, питания, безопасности и комфорта.
- Перемещенным лицам следует оказывать поддержку, чтобы они могли стать **самодостаточными**, это позволит им вносить свой вклад в экономику принимающей страны и находить для себя долгосрочные решения.
- Во всех типах поселений вынужденно перемещенные лица и лица без гражданства должны иметь **доступ к основным услугам.** Эти услуги включают воду, санитарию, дороги и инфраструктуру, общественные пространства, жилье, здравоохранение, питание, образование, продовольствие и средства к существованию.

7 - Риски в области защиты, актуальные для всех типов поселений

- Длительное пребывание в официальных поселениях или коллективных центрах может привести к **стрессу и напряженности**, а также к социальным конфликтам. Решающее значение для благополучия как принимающего, так и перемещенного населения имеет развитие поселений с самого начала в соответствии с генеральным планом.
- **Отношения с принимающим сообществом**, а также внутри сообществ из вынужденно перемещенных лиц могут ухудшиться, если **предельная нагрузка** поселений будет

чрезмерной, и им придется делить ограниченные ресурсы — например, из-за истощения воды и дров в соседних районах.

- **Высокая плотность населения** значительно увеличивает **риски для защиты и здоровья**.
- Загрязнение окружающей среды может вызывать проблемы со здоровьем у местных жителей и у тех, кто живет рядом с ними. В непосредственной близости от населенных пунктов вероятен экологический ущерб, особенно связанный с водоснабжением и канализацией.

8 - Ключевые соображения, справедливые для всех типов поселений

- **В перемещенном состоянии люди, как правило, находятся дольше, чем ожидалось:** лагеря, официальные и неофициальные поселения редко заселяют на короткий срок. Специалисты по планированию всегда должны рассчитывать на то, что однажды созданные поселения, скорее всего, будут существовать в течение длительного периода времени. Оказание услуг перемещенным лицам в течение этого периода времени, вероятно, останется обязанностью гуманитарных организаций, и интеграция с существующими местными службами будет сложной задачей.
- Редко потребностям всего перемещенного населения отвечает один вариант поселения. Изучите доступные варианты и те решения, которые перемещенные лица, возможно, уже нашли, и согласуйте с правительством принимающей страны наиболее подходящие варианты расселения и план гуманитарной помощи.
- **Процессы жилищного, земельного и имущественного (HLP) правового регулирования** зачастую сложны и в них трудно ориентироваться. Убедитесь, что у вас есть соответствующая техническая поддержка для разъяснения вопросов и процессов в области HLP.
- Чтобы снизить риск конфликтов из-за земли, с самого начала **тесно сотрудничайте с местными органами власти**, техническими отделами и ознакомьтесь с местными правилами и положениями, касающимися землевладения, общественных работ и жилья.
- **Определите возможные опасности** (например, наводнение, оползни, сильный ветер). При наличии сейсмических рисков обратитесь за специализированной технической консультацией.
- Проведите **анализ затрат и выгод различных вариантов расселения**, определите потребности в ресурсах и установите приоритеты, чтобы обеспечить наличие достаточных человеческих, финансовых и материальных ресурсов.
- Чтобы обеспечить комплексность решений, **установите координацию и взаимодействие с другими секторами**, включая защиту, HLP, водоснабжение, санитарии и средства к существованию.
- Как можно раньше привлекайте **участников процесса развития**. Подумайте, каким образом можно достичь гуманитарных и других целей развития путем обмена информацией, планами, прогнозами и другими ресурсами.
- Убедитесь, что реагирование на чрезвычайные ситуации реализуется и направляется **соответствующими экспертами** (собственными силами или с помощью партнеров). В самом начале чрезвычайной ситуации рассмотрите возможность направления

квалифицированных сотрудников по поселениям.

9 - Ресурсы и партнерские отношения

- Пострадавшее население (вынужденно перемещенные лица и принимающие общины).
- Органы местного и центрального самоуправления, муниципалитеты.
- Общественные и религиозные лидеры.
- Национальные и международные НПО.
- Другие учреждения ООН и международные организации.

Контрольный список

- Старайтесь, насколько это возможно, найти альтернативу лагерям и официальным поселениям, выступая за то, чтобы вынужденно перемещенные лица могли сами выбирать, где им жить.
- Удовлетворите потребности наиболее уязвимых слоев населения, у которых может не быть другого выбора, кроме как поселиться и найти убежище в некачественных поселениях.
- Обеспечьте, чтобы в мерах по расселению использовались руководящие принципы генерального плана УВКБ ООН по планированию поселений.
- Независимо от размера и масштаба чрезвычайной ситуации, в предположениях и подходах следует оценивать возможность устойчивого долгосрочного расселения.
- Анализируйте демографические факторы, перемещение населения, доступные ресурсы, проблемы в области защиты и местный потенциал. Изучите имеющуюся документацию о процессе перемещения и о том, что могут предложить местные сообщества, а также о конкретных потребностях и рисках.
- Определите решения по выбору подходящего поселения для нужд перемещенного населения. Определите последующие действия, например, какие неофициальные поселения следует модернизировать, какое население и при каких рисках защиты следует переселить, нужно ли развивать официальные поселения и т. д.

- Оцените потребности и ограничения в поставках и логистике, примите меры для их решения.
- Отслеживайте воздействие и эффективность программ с течением времени.

Приложения

[UNHCR Needs Assessment for Refugee Emergencies \(NARE\) Checklist](#)

[UNHCR Policy on alternatives to camps, 2014](#)

[UN Habitat, UNHCR, Guidance for Responding to Displacement in Urban Areas, 2022](#)

4. Ссылки

[Справочник по проекту «Сфера», 2018 г. Руководящие принципы генерального плана УВКБ ООН по планированию поселений Защищенные и безопасные поселения](#)

5. Основные контактные данные

Отдел обеспечения устойчивости и решений, Секция технической поддержки — DRSTSS@unhcr.org