



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

HBP/2001/2
20 June 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят вторая сессия

Женева, 17-19 сентября 2001 года

(Пункт 4 а) предварительной повестки дня)

СОДЕЙСТВИЕ УКРЕПЛЕНИЮ СОЦИАЛЬНОЙ ГАРМОНИИ И БЕЗОПАСНОСТИ
В РАМКАХ ПРОЦЕССА ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

Вводный документ для углубленного обсуждения, подготовленный
г-ном В. Фёрстером (Австрия) в сотрудничестве с секретариатом

История вопроса

1. В соответствии с принятым Комитетом по населенным пунктам на его шестьдесят первой сессии решением выбрать конкретную тему для ежегодного углубленного обсуждения бюро Комитета постановило сделать на шестьдесят второй сессии акцент на теме содействия укреплению социальной гармонии и безопасности в рамках процесса городского развития в качестве одной из задач Стратегии ЕЭК в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке, утвержденной на Совещании министров стран ЕЭК в сентябре 2000 года. Цель обсуждения заключается в том, чтобы выделить важнейшие социальные проблемы, которые должны решаться посредством национальной и региональной политики развития населенных пунктов, разъяснить основные направления предлагаемых мер и их приоритетность. Настоящий документ,

подготовленный г-ном В. Фёрстером - членом бюро Комитета в сотрудничестве с секретариатом, призван помочь делегациям в подготовке к углубленному обсуждению. Документ рассматривался на совещании бюро в мае 2001 года.

2. Всем делегациям предлагается подготовить письменные записки по проблемам, выделенным в вводном документе, привезти для распространения на сессии Комитета достаточное число их экземпляров, а также принять активное участие в обсуждении.

Введение

3. После окончания "холодной войны" и последовавших вслед за этим политических преобразований открылись новые возможности для мира и безопасности в регионе ЕЭК. В Стратегии ЕЭК в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке отмечается, что города во все времена представляли собой разнородные в социальном и культурном отношении территории со смешанным этническим и культурным наследием. Отсутствие сбалансированности между долгосрочными и краткосрочными потребностями и необходимых политических, экономических и социальных условий, обеспечивающих стабильный и надлежащий уровень жизни, а также равные возможности для всех национальностей и этнических групп, проживающих в стране, является одной из серьезных предпосылок для возникновения политической нестабильности, этнических конфликтов и проблем, связанных с беженцами и лицами, ищущими убежища.

4. В Стратегии социальная гармония рассматривается как процесс и как конечный результат. Это - постоянный процесс создания в стране общества с едиными ценностями, едиными задачами и равными возможностями. В его основе должно лежать чувство доверия, надежды и взаимности между различными группами населения. Социальную гармонию можно также толковать как отсутствие социального отчуждения. Социальное отчуждение не только оскорбляет человеческое достоинство, но и лишает людей их основных прав человека. Оно ведет также к маргинализации, отстранению или насилию, что подрывает демократические основы общества.

5. В Стратегии отмечается, что в странах центральной и восточной Европы переход к рыночной экономике происходит одновременно с дезинтеграцией социальных услуг, предоставлявшихся в предшествующий период. Во многих странах ЕЭК степень социальной защищенности значительно снизилась, что привело к ухудшению инфраструктуры в области здравоохранения, образования и социального обеспечения, ухудшению жилищных условий и условий жизни и росту нищеты. Отдельные группы населения, как, например, безработные, беженцы и этнические меньшинства, особенно уязвимы с точки зрения социального отчуждения, а в некоторых странах они в

большинстве своем проживают в трущобах и незаконно занятых помещениях. Рост масштабов нищеты является одной из самых серьезных проблем для региона, ставших следствием продолжающейся поляризации возможностей для развития. Социальное отчуждение означает неадекватные жилищные условия, отсутствие равенства и возможностей для участия в социальной, экономической, политической и культурной жизни.

6. Нищета, социальное отчуждение, неравенство и раскол в обществе и населенных пунктах могут:

- ставить под угрозу такие основополагающие ценности, как социальная справедливость и человеческое достоинство;
- порождать нестабильность; и, наконец,
- разрушать надежды на процветание и устойчивое развитие.

Такие понятия, как стабильность, процветание и устойчивое развитие, не будут иметь никакого смысла для населения стран региона ЕЭК без повышения качества жизни в населенных пунктах и без интеграции странами ЕЭК социальных аспектов в их комплексные национальные стратегии развития населенных пунктов. Борьба с социальным отчуждением следует не при помощи разрозненных мер, а путем обеспечения того, чтобы стратегии территориального планирования, жилищного строительства и землеустройства учитывали необходимость укрепления социальной гармонии.

I. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ИНТЕРЕСАХ СОЦИАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ И ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЭТНИЧЕСКИХ МЕНЬШИНСТВ

7. На протяжении двух последних десятилетий коренному изменению роли территориального планирования в регионе ЕЭК способствовали три фактора:

а) постепенный процесс экономической интеграции в Европе и расширение Европейского союза; б) социально-экономические реформы, создание новых независимых государств в центральной и восточной Европе и связанное с этим расширение миграции и увеличение числа перемещенных лиц; и с) повышение роли местных и региональных органов власти. Эти три фактора будут сохранять свое значение и в будущем, и их следует рассматривать в более широком контексте глобализации экономики и сопровождающего ее технического прогресса. Последствия глобализации проявляются в: а) растущей интернационализации крупных городских центров с точки зрения как капитала, так и

рабочей силы; b) изменениях в характере распределения ответственности между государством и частным сектором; c) повышении значимости нескольких крупных городов в пределах страны; и d) социально-экономической поляризации в городах.

8. Хотя роль государственного сектора в территориальном планировании претерпела изменения и снизилась в ходе европейской интеграции, процесса преобразований и глобализации, следует искать пути использования методов планирования для защиты малоимущих групп населения и этнических меньшинств. Говоря иными словами, как следует распределять обязанности между различными уровнями государственного управления: государственным, региональным и городским? И какое отношение они имеют к рыночным силам? Заключается ли смысл "нового планирования" (как стратегического, так и физического) в создании правовой и административной основы, а не в разработке конкретных программ (создание условий для конкретной деятельности, а не ее практическое осуществление), а также в определении широких направлений работы, а не в поиске узкоконкретных решений? И если да, как можно гарантировать удовлетворение потребностей меньшинств?

9. Основной комплекс задач территориального планирования можно сформулировать следующим образом: a) эффективность: структурная перестройка и укрепление отсталых районов; b) баланс: выравнивание условий жизни и работы в разных регионах и городских районах; c) защита: защита национального, культурного и исторического облика городов и районов. Таким образом, цель территориального планирования должна заключаться в стимулировании сбалансированной, полицентрической городской системы, не допуская при этом чрезмерной концентрации и маргинализации. В рамках такой системы должна создаваться эффективная инфраструктурная сеть, благоприятствующая защите окружающей среды и укреплению гармонии. Наконец, процесс территориального планирования должен быть направлен на защиту культурных и традиционных ценностей и ресурсов.

10. Процесс социально-экономической поляризации в городах отразился на населенных пунктах всего региона ЕЭК, хотя и в различной степени. Этот процесс касается не только территориального планирования, он чреват серьезными последствиями и для городской жизни в целом. Борьба с социальной поляризацией должна вестись на основе комплекса стратегий, в которых внимание уделялось бы не только жилищному строительству, но и, среди прочего, местному рынку труда (действительно, политика борьбы с социальной поляризацией лишь путем расчистки трущоб или строительства специального жилья часто терпела провал, поскольку проблемные группы населения лишь перемещались из одного района города в другой).

11. В большинстве стран с переходной экономикой после развала системы централизованного планирования экономического и территориального развития подготовка и осуществление территориальных планов на начальном этапе приносились в жертву более насущным социально-экономическим задачам. В то же время, какие бы термины не использовались (планирование, план, стратегия), необходимость и полезность индикативного стратегического планирования не вызывает сомнений. Кроме того, странам с переходной экономикой необходимо создать новую организационную структуру территориального планирования на принципах социальной гармонии и с учетом проблем этнических и других меньшинств.

12. Ширится поддержка процесса расширения возможностей находящихся в менее благоприятном положении групп населения как средства их интеграции в социальную, экономическую и политическую жизнь. Основой этого процесса является территориальное планирование, особенно на местном уровне. Экономический смысл этого заключается в снижении зависимости от государственных программ, повышении эффективности использования людских ресурсов, не допуская их самоустранения, а также в предотвращении угрозы беспорядков и снижении расходов на меры сдерживания. Что касается социальной отдачи, людей поощряют к тому, чтобы они становились хозяевами своей судьбы, коллективно работая над модернизацией жизни своих коммун. Задача заключается в том, чтобы на смену зависимости пришла взаимозависимость, а на смену самоустранению - активная приверженность.

13. Вопросы для обсуждения:

a) Как территориальное планирование может помочь не допустить возникновения социальных/этнических гетто (практические примеры)?

b) Должны ли новые программы ориентироваться на особые группы населения или же на "сбалансированные коммуны" с высокой степенью социальной интеграции?

c) Какие стратегии и меры необходимы для того, чтобы гарантировать принятие программ для целевых групп населения (таких, как беженцы) большинством населения?

d) Каковы глубинные причины социального отчуждения и каков характер проблем, разделяющих представителей различных социальных слоев? Как можно лучше понять процесс обострения нищеты и социального отчуждения?

e) Какая форма помощи со стороны центрального правительства требуется для того, чтобы обеспечить успех проектов развития неоднородных общин?

f) Каким образом можно увязать жилищную политику с комплексной практической деятельностью по борьбе с социально-экономической поляризацией?

II. ЖИЛИЩНЫЙ АСПЕКТ СОЦИАЛЬНОЙ ГАРМОНИИ

14. В последние годы возникли новые проблемы, касающиеся:

a) наличия социального жилья (которое в различных контекстах может иметь совершенно разное значение);

b) жилищного положения более слабых групп населения, в первую очередь мигрантов и представителей этнических меньшинств;

c) потенциальной незащищенности жильцов (в результате законодательных и экономических изменений).

15. В отличие от западноевропейских стран, где положение в секторе социального жилья на протяжении последних нескольких десятилетий оставалось более или менее стабильным, в большинстве стран с переходной экономикой состояние сектора дешевого арендного жилья резко изменилось. Действительно, в результате крупномасштабной приватизации арендное жилье практически исчезло. Сегодня постепенно становятся ясны последствия столь радикальных изменений. В условиях, когда строительство нового дешевого жилья для сдачи в аренду практически не ведется, новые домашние хозяйства с низкими доходами практически лишены возможности иметь нормальные жилищные условия. В результате бедные домашние хозяйства часто концентрируются в отдельных кварталах или районах, что ведет к появлению социальных и/или этнических гетто и даже к увеличению числа бездомных. С другой стороны, во многих странах с переходной экономикой основная часть жилищного фонда перешла в частную собственность. Это привело к появлению хорошо известной группы "бедных домовладельцев", которые получили жилье по очень низкой цене, но не имеют возможности поддерживать его в нормальном состоянии. Во многих странах с переходной экономикой в качестве одной из разновидностей социального жилья следует рассматривать кондоминиумы, которые в то же время во многих отношениях (доступность, организация) не удовлетворяют предъявляемым к ним требованиям. В этой связи кондоминиумы и проводимую по отношению к ним политику следует рассматривать несколько в ином свете, чем в западной Европе.

16. Очевидно, что за более чем десятилетний период, когда новое социальное жилье практически не строилось, программы создания кондоминиумов получили быстрое развитие, однако вопросы распределения обязанностей, финансирования и организации в большинстве стран пока не решены. Не ясна и роль различных государственных органов, а также механизмы их сотрудничества с частным сектором. Жилищные ассоциации можно рассматривать в качестве "третьего уровня" жилищного сектора, представляющего собой сочетание государственного и частного жилья. Такой тип организации жилищного сектора оказался весьма успешным во многих западноевропейских странах, однако в большинстве стран с переходной экономикой он пока отсутствует.

17. Острая нехватка жилья и фактическое устранение контроля за арендными отношениями (в секторе, где в настоящее время преобладают кондоминиумы) особенно сильно ударили по отдельным группам населения. Все более острые проблемы встают перед перемещенными лицами и иммигрантами, у которых, как правило, нет ни финансовых средств, ни доступа к социальному жилью. Это ведет к появлению чрезмерно заселенных жилых районов, которые впоследствии получают плохую репутацию, а также к появлению социальных и этнических гетто.

18. Хотя проблема социальной и этнической сегрегации, возможно, острее стоит в странах с переходной экономикой, она присутствует и во многих западноевропейских городах. Как ни странно, причины ее могут быть совершенно противоположными: либо отсутствие программ строительства социального жилья для таких групп населения (что ставит их перед реалиями рынка и часто превращает в жертв спекуляции) либо, наоборот, акцент на строительство государственного жилья для узкоконкретных групп населения, что ведет к образованию гетто. Многие амбициозные программы ставят перед собой цель создания смешанных или "сбалансированных" коммун, однако эти программы часто обречены на провал, если в них не учитываются внешние факторы (например, быстрые изменения на глобальном рынке или неожиданные волны миграции). В этой связи следует безотлагательно обсудить ту новую роль, которую должны играть государственный и частный секторы в деле обеспечения жильем находящихся в неблагоприятном положении групп населения в условиях гибкого и разнородного общества.

19. Вопросы для обсуждения:

а) Что означает сегодня "социальное жилье"? Следует ли идти по пути его строительства для конкретных групп населения (малоимущих домашних хозяйств) или же руководствоваться более широким подходом, с тем чтобы не допустить территориальной

сегрегации? Должны ли эти программы ограничиваться лишь арендным сектором или же охватывать также жилье, принадлежащее живущим в нем владельцам?

b) Как можно начать проекты строительства дешевого жилья для сдачи в аренду в странах, где строительство нового арендного жилья (практически) прекратилось? Какие экономические и финансовые инструменты доказали свою эффективность?

c) Какую юридическую форму должны/могут принимать такие проекты (государственное жилье, совместная собственность, некоммерческие жилищные ассоциации, частное жилищное строительство при государственном субсидировании)?

d) Каким образом местные органы власти должны удовлетворять жилищные потребности временно перемещенных лиц?

e) Как должны распределяться обязанности между органами управления различных уровней, с тем чтобы привлекать к участию в их программах жильцов?

f) Как можно гарантировать права находящихся в неблагоприятном положении групп населения (малоимущих, иммигрантов и других перемещенных лиц)?

g) Как можно увязать политику в области жилищного строительства с более широкими стратегиями борьбы с социально-экономической поляризацией в городах?

III. ЗНАЧЕНИЕ ДЕЙСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ РЕГИСТРАЦИИ ЗЕМЛИ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОЙ ГАРМОНИИ

20. Действенная система регистрации земли способствует созданию активного земельного рынка и эффективному землепользованию. Она гарантирует права землепользования и помогает развитию ипотечного рынка. Споры относительно земель и их границ могут стать причиной затяжных судебных разбирательств и подорвать правопорядок. Земельные регистры защищают интересы не только землевладельцев, но и всех тех, у кого могут иметься законные претензии на землю. Они обеспечивают эффективное функционирование общества, в котором важнейшим источником личного, корпоративного или государственного богатства является земля и имущество. Регистрация земли жизненно важна для рационального землепользования (развитие городских районов, сельское хозяйство и охрана окружающей среды).

21. Иногда стороны избегают официальной регистрации сделок из-за чрезмерно высоких сборов и налогов. В этих условиях развивается неформальный рынок, и государство никогда не получает тех доходов, на которые оно рассчитывало, вводя чрезмерно высокие сборы или налоги.
22. Правовое регулирование операций с недвижимостью в странах с переходной экономикой является важнейшей предпосылкой стабильности имущественных прав, а также законности и транспарентности их передачи. Сочетание бедности, неправильной национальной политики, коррумпированности городских властей и отсутствия эффективной и транспарентной системы землепользования создают благодатную почву для неофициальных сделок. Во многих странах с переходной экономикой такое положение усугубляется массовой миграцией населения из сельских районов в городские, а также наплывом беженцев и других перемещенных лиц. Это сопровождается занятием сельскохозяйственных земель в пригородах крупных городов и их последующим использованием для незаконного строительства жилья.
23. Право на проживание является одной из важнейших предпосылок постепенной интеграции бедных слоев населения в городскую жизнь и одной из основных составляющих жилищных прав. Право на проживание должно гарантироваться всем гражданам, которые должны быть защищены от принудительных выселений. Защита права на проживание является одним из важнейших факторов, обеспечивающих общественную стабильность. Это позволяет улучшить жилищные условия благодаря индивидуальным инвестициям, ограничить масштабы социального отчуждения, улучшить доступ к городским услугам, защитить окружающую среду и обеспечить безопасность населения в городских районах.
24. Для решения многих аналогичных проблем необходимо пользоваться такими инструментами территориального планирования, как развитие или реконструкция городов, перераспределение земель или их консолидация в сельских районах. Все планы перераспределения земель как в городских, так и в сельских районах должны в максимальной степени опираться на существующие системы регистрации земли (кадастры недвижимости и земельные книги). Хотя для точного установления характера права собственности требуются земельные книги (собственность, свободное владение, аренда, абсолютное право, обременение и т.д.), карты и регистры недвижимости помогают в определении тех долей, которые должны достаться при перераспределении земель собственникам или землепользователям, а также в разработке самих планов перераспределения. Кроме того, кадастровые планы и карты, из которых можно получить представление о первоначальном положении, служат основой для самого процесса

планирования и для всех решений по земельным вопросам в целом. Таким образом, хорошие земельные книги крайне важны для обеспечения справедливости и социальной гармонии.

25. Вопросы для обсуждения:

- a) Как можно гарантировать всем социальным группам доступ к земле и юридическую защиту имущественных прав?
- b) Какими методами лучше всего бороться с практикой незаконного жилищного строительства?
- c) Какие методы являются оптимальными для облегчения доступа бедноты к рынку земли с точки зрения государственного и частного секторов?
- d) Каким образом следует устанавливать уровень сборов и налогов, с тем чтобы система официальной регистрации сделок работала более эффективно?
