



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/AC.25/2004/4/Add.1
19 November 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Региональный форум по осуществлению
решений в области устойчивого развития

Женева, 15 и 16 января 2004 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

**УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ В ОБЛАСТИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН: УСПЕХИ И ВЫЗОВЫ***

Доклад подготовлен консультантом и доработан секретариатом ЕЭК ООН

СОДЕРЖАНИЕ

<u>Глава</u>		<u>Пункты</u>
I.	УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ	2 - 14
A.	Успехи	3 - 9
B.	Вызовы и возможности	10 - 14
II.	ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ	15 - 23
A.	Успехи	15 - 19
B.	Вызовы и возможности	20 - 23

* Полностью со справочными материалами, упомянутыми в настоящем документе, можно ознакомиться на вебсайте ЕЭК ООН по адресу:
http://www.unecce.org/env/wgso/Sustainable%20Development/sd_forum.jan2004.htm

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

<u>Глава</u>		<u>Пункты</u>
III.	УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ	24 - 37
	А. Успехи	25 - 30
	В. Вызовы и возможности	31 - 37
IV.	ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИЕМЛЕМЫМ И ДОСТУПНЫМ ПО ЦЕНЕ ЖИЛЬЕМ	38 - 48
	А. Успехи и вызовы	39 - 42
	В. Важные приоритеты для стран переходного периода	43 - 48
V.	ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	49 - 57
	А. Меры на местном уровне	52 - 55
	В. Меры на национальном и международном уровнях	56 - 57

1. Приведенный ниже обзор достигнутых успехов в сфере устойчивого развития в области населенных пунктов в регионе ЕЭК сориентирован на цели и обязательства, закрепленные в Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век (A/RES/S-19/2) и Йоханнесбургском плане выполнения решений. Признавая важный вклад, который могут сделать города в деятельность в области устойчивого развития, особое внимание уделяется проблеме устойчивости городов и стратегическим региональным приоритетам, выдвинутым в публикации ЕЭК ООН "Стратегия ЕЭК в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке" (ECE/HBP/120). С учетом широкого многообразия ответов, а также серьезных проблем, порождаемых экономическими, социальными и экологическими изменениями, основное внимание уделяется конкретным вопросам, передовому опыту и инновационным подходам за последние пять лет. В обзоре рассматриваются четыре тематические области:

- i) управление городским хозяйством;
- ii) планирование землепользования в интересах устойчивости;
- iii) управление земельными ресурсами;
- iv) обеспечение доступным по цене жильем.

В обзоре подчеркиваются значительные успехи в области реализации многочисленных аспектов устойчивости, а также обсуждаются новые вызовы и возможности.

I. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

2. Страны региона ЕЭК ООН с различной степенью охвата формулируют цели устойчивости в области населенных пунктов в их национальных стратегиях устойчивого развития¹. Хотя эта деятельность и создает благоприятные рамки для принятия мер на местном уровне, работа по созданию всеобъемлющей законодательной, институциональной и фискальной базы, позволяющей эффективно реализовывать принцип устойчивости городов, ведется в ограниченном масштабе. Несмотря на достигнутые успехи, несогласованные экологические и экономические стратегии нередко дублируют друг друга, а порой даже противоречат целям социального равенства (UNEP 2002d)². Крупные города и местные властные органы выступают основными агентами перемен и являются движущей силой процесса осуществления положений Повестки дня на XXI век в регионе ЕЭК ООН. Для решения проблем обеспечения устойчивости в условиях мировой глобализации в ряде случаев местным правительствам удается создать коалиции и наладить партнерские связи для достижения целей создания экономически продуктивных, социально инклюзивных и экологически благоприятных городов. Управление городским хозяйством выступает необходимым компонентом успеха и важнейшим катализатором изменений.

А. Успехи

3. Управление городским хозяйством в интересах устойчивого развития представляет собой процесс принятия решений при одновременном учете таких аспектов, как экономическая жизнеспособность, социальное благополучие и экологическая целостность города. Оно стимулирует осуществление программ и услуг, эффективно поддерживающих различные аспекты устойчивости на основе сотрудничества. В этом отношении оно также содействует демократическому и инклюзивному управлению за счет использования инновационных дальновидных подходов, активно влияя на граждан и основных участников процесса (UNECE 1996; 1997).

4. Для обеспечения экономической жизнеспособности система управления городским хозяйством должна поддерживать диверсифицированную и конкурентоспособную экономическую базу за счет создания эффективной городской структуры, облегчающей эффективное землепользование, а также рациональное движение людей, товаров и информации. Признавая, что эти процессы носят динамичный характер, основное внимание уделяется гибкости и разнообразию на уровне местного экономического развития.

5. Общая цель социального благосостояния состоит в развитии и становлении крепких сообществ, построенных на принципах равноправия, жители которых пользуются равным доступом к услугам и возможностям для повышения качества жизни. Для содействия этим процессам в системе управления городским хозяйством основное внимание уделяется равноправию, разнообразию, участию и разделению ответственности. Чтобы помочь жителям в достижении максимального качества жизни, предоставляются различные коммунальные и социальные услуги. Важным компонентом социального благосостояния выступает доступ к приемлемому по цене жилью, отвечающему потребностям домохозяйств.

6. Экологическая целостность означает сбережение и рациональное использование всех природных ресурсов в городской структуре таким образом, чтобы снизить местное неблагоприятное воздействие на глобальное состояние экологии, в максимальной степени реализовать экологические выгоды государственных и частных инвестиций и содействовать чистой, здоровой и устойчивой окружающей среде. Эффективное управление городским хозяйством подразумевает предупреждение деградации городской окружающей среды за счет принятия мер профилактики стихийных бедствий и соблюдения норм охраны окружающей среды. Основное внимание уделяется сокращению энергопотребления и содействию реализации стратегий эффективного управления отходами.

7. Практическое осуществление этого подхода заложено в институциональную практику в ряде городов региона ЕЭК ООН. Такие города, как Фрайбург, (Германия), Барселона, (Испания), Эдинбург (Соединенное Королевство), Копенгаген, (Дания) Гронинген (Нидерланды) и многие другие города добились успеха в реализации концепции устойчивого города за счет осуществления ряда мер и стратегий (см. вставку 1).

Вставка 1: Европейская компания за устойчивое развитие больших и малых городов

Во всем регионе ЕЭК ООН на местном уровне набирает темпы деятельность по обеспечению устойчивости и осуществлению Повестки дня на XXI век. Около 6 400 муниципалитетов развернули местные инициативы по реализации Повестки дня на XXI век. Ольбургская хартия, закладывающая основу для достижения местного устойчивого развития и участия в рамках процессов осуществления Местной повестки дня на XXI век, способствует разработке надлежащей практики и оптимальных методов. Европейская кампания за устойчивое развитие больших и малых городов, реализация которой началась в 1994 году, позволила объединить усилия 2 000 муниципальных образований в Европе и десяти сетей малых и больших городов, активно действующих в сфере осуществления практики устойчивого развития и Местной повестки дня на XXI век. Города Феррера (Италия), Хайдельберг (Германия) и Осло были удостоены Европейской премии за устойчивое городское развитие 2003 года.

8. В Соединенных Штатах и Канаде местные сообщества, группы и некоммерческие организации широко поддерживают движение *за устойчивые, здоровые и комфортные для проживания общины*. Государственные программы и инициативы финансирования на федеральном и провинциальном уровнях зачастую создают рамки для конкурентной поддержки этих местных коалиций и партнерств. Во многих сельских и городских сообществах вопросы устойчивого развития рассматриваются во взаимосвязи. Города Чаттануга, штат Теннесси, Сиэтл и Миннеаполис (Соединенные Штаты) и Ванкувер (Канада) были удостоены национальных наград и получили признание за их инновационные стратегии создания экологически здоровых, экономически процветающих и социально равноправных общин.

9. В регионе ЕЭК ООН ряд городов и гражданских организаций служат примером надлежащей практики в области эффективного сотрудничества и обучения между городами. Среди некоторых основных ассоциаций/сетей местных правительств можно отметить Ассоциацию городов и регионов за рециркуляцию отходов, Совет европейских

муниципалитетов и регионов (СЕМР), "Энержи-Сите" (Energî Cités), "Еврогорода", Международный совет по местным инициативам в области окружающей среды (МСМИОС), Союз прибалтийских городов и "Здоровые города" Всемирной организации здравоохранения³. Многие профессиональные организации присоединились к их усилиям по содействию практическому осуществлению инициатив в области устойчивого развития.

В. Вызовы и возможности

1. Интеграция и мониторинг осуществления политики

10. Решение задачи перехода к устойчивому развитию городов требует использования комплексного подхода к разработке политики в целях реализации согласованных межсекторальных стратегий. Практическое осуществление диктует необходимость горизонтального сотрудничества при реализации государственных стратегий, а также сотрудничества между государственным и частным секторами. С одной стороны, дробление властных полномочий и функций и позиция "это не входит в мои обязанности" формирует барьер на пути процесса институционализации устойчивого городского управления и повышения эффективности сотрудничества⁴. С другой стороны, фрагментация системы управления городским хозяйством приводит к возникновению множества партнерских связей, способствующих экономическому росту, социальной инклюзивности и справедливости (UNEP 2002b). Эти параллельные и порой конкурирующие между собой партнерские связи и коалиции интересов мешают применению комплексных подходов в процессе разработки политики и ограничивают ее осуществление.

11. В странах переходного периода различные городские стратегии на разных административных уровнях, как правило, реализуются по отдельности, при этом нередко вопросы окружающей среды стоят на последнем месте. Отсутствие комплексного подхода в политике и институционального сотрудничества также является проблемой во многих других муниципальных образованиях в регионе ЕЭК ООН (UNEP 2002g). Для преодоления этих трудностей в ряде городов были внедрены системы комплексного управления, которые позволяют повысить эффективность координации различных аспектов политики и связи с гражданами, а также осуществлять эффективный мониторинг и оценку политики и ее воздействия на состояние окружающей среды (см. вставку 2). Существует несколько инструментов рационального управления окружающей средой, таких, как система экологического менеджмента и аудита, ISO 14001, оценка воздействия на состояние здоровья и показатели устойчивости, однако масштабы их использования весьма ограничены.

Вставка 2: Рациональное управление окружающей средой - один из главных элементов обеспечения качества жизни

Приверженность Калгари (Канада) курсу на устойчивое развитие, которая позволяет уравновешивать потребности растущего города с необходимостью защиты естественной среды, служит основной причиной того, что этот город является столь притягательным для людей, предприятий и открывает такие возможности. Городские власти Калгари объединяют устойчивые социальные, экономические и экологические цели в единый скоординированный процесс принятия решений, направленный на сохранение высокого уровня жизни, социальной гармонии и качества окружающей среды. Экологические соображения выступают важными факторами в процессе планирования роста, развития и хозяйственной деятельности. Городской совет взял на себя обязательство обеспечивать руководство в вопросах сбережения, сохранения, улучшения и поддержания естественной среды в Калгари. В Калгари введена в строй первая в Северной Америке ветроэнергетическая система легкого общественного транспорта, позволяющая сократить выбросы CO₂ на 26 000 тонн в год и число поездок - на 7,5 миллионов. Калгари инвестирует средства в развитие комплексной системы управления сточными водами и твердыми отходами и стал первым городом в Северной Америке, которому удалось получить сертификацию по стандарту ISO 14001, который является самым высоким международным стандартом в области управления окружающей средой.

2. Решение проблемы фискального стресса

12. Для решения задачи устойчивого управления городами необходимы соответствующие ресурсы. Происходящий в последнее время "фискальный кризис государства" приводит к возникновению серьезных проблем в области управления городским хозяйством в регионе ЕЭК ООН. Муниципальные власти, в особенности в странах переходного периода, получают новые полномочия, не имея необходимых ресурсов для удовлетворения растущих потребностей в инвестициях. В неблагоприятных регионах и районах экономического спада фискальный дефицит приводит к систематическому снижению качества основных услуг - водоснабжения, канализации, общественного транспорта (Buckley & Mini 2000). Вдобавок, процесс глобализации подрывает способность центральных и местных органов власти вести управление обычным "линейным" способом. Политика же стала отличаться большей гибкостью, дифференцированностью и фрагментированностью, при этом руководство осуществляется через сети и коалиции. Финансовая децентрализация приводит к обострению конкуренции между муниципальными властями, которые нередко соперничают за привлечение предприятий, инвестиций и коммерческих структур, даже

если перенаселение и загрязнение в этих городах оказывают значительное негативное влияние на прилегающие районы (UNECE 2002b).

13. В условиях фискального кризиса был наработан разносторонний опыт использования традиционных и инновационных режимов предоставления услуг. Страны и регионы внутри стран весьма глубоко дифференцированы по условиям, позволяющим реализовать инновации в области предоставления услуг. Ряд стран - членов СНГ, увязших в конфликтах, страдающих от нехватки ресурсов и отсутствия институционального потенциала, могут реализовать лишь некоторые меры из всего арсенала, доступного в стабильной стране с репрезентативной демократией. Хотя, как показывает опыт, не существует единого решения, подходящего для всех услуг во всех странах, тенденция в области создания устойчивой инфраструктуры указывает на постепенное свертывание практики централизованного государственного контроля. Государственное вмешательство по-прежнему присутствует, равно как и государственное финансирование, но государственные органы при этом вовсе не обязательно выступают в роли поставщиков услуг. Факторы масштаба экономики затрудняют выживание на конкурентном рынке (например, водоснабжение, канализация и электроэнергия), поэтому возможной альтернативой становится децентрализация предоставления услуг с привлечением сторонних подрядчиков, а также приватизация ряда предприятий, например в сфере управления отходами, рециркуляции отходов и общественного транспорта (WB 2002). В рамках партнерских схем государственного и частного секторов и инициатив на уровне местных сообществ появляются более конкурентоспособные схемы, способствующие осуществлению устойчивых альтернатив в населенных пунктах.

3. Вовлечение соответствующих участников

14. Процесс городского управления предполагает вовлечение всех соответствующих участников и обеспечение эффективности их участия за счет разделения функций с учетом сильных сторон всех партнеров. Это обуславливает необходимость стратегии преодоления социальной поляризации и политической фрагментации за счет превращения города в инклюзивную структуру, в рамках которой местные органы власти, частные предприятия и добровольные организации работают сообща над тем, чтобы сделать город устойчивым и комфортным для жизни. Вместе с тем интеграция функций государственного и частного секторов, возможностей и финансирования в ходе осуществления устойчивых проектов сопряжена с серьезными трудностями. Ресурсные ограничения государственного сектора и акцент на частный капитал приводит к постановке несогласованных целей, поскольку разработчики инвестируют в те части проекта, которые отвечают их интересам. Привлечение добровольных организаций и граждан, зачастую ограничивается символическими жестами (UNECE 2002b). Для

осуществления политики устойчивого городского управления в масштабах местных сообществ необходимо реальное участие государства. Требование в отношении участия государства заложено в законодательства большинства стран ЕЭК ООН, однако эффективность такого участия в значительной степени определяется существующими демократическими традициями в области привлечения гражданского общества к процессу управления.

II. ПЛАНИРОВАНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

A. Прогресс

15. Осуществление концепции устойчивого развития предполагает принятие долгосрочного курса на обеспечение экономической жизнеспособности, социального благосостояния и экологической целостности. В области градостроительного планирования эта концепция реализуется в виде комплекса целей, стратегий и инициатив, которые осуществляются в соответствии с местными приоритетами и программами. В ЕЭК ООН практические подходы в области роста и обновления городов с точки зрения устойчивого развития опираются на принципы планирования, сформулированные в публикации *Руководящие принципы планирования устойчивого развития населенных пунктов (ECE/HBP/95)* (UNEP 1996). В этом контексте процесс планирования землепользования на региональном и местном уровнях должен быть направлен на координацию деятельности различных государственных агентств, таких, как министерства, местные правительственные департаменты, региональные и трансграничные власти. Кроме того, планирующим организациям настоятельно рекомендуется укреплять партнерские связи с предприятиями и добровольными организациями. Эти задачи отличаются особенной сложностью в тех областях, в частности в странах переходного периода, которые еще находятся в процессе создания новой институциональной основы планирования. В исследованиях и национальных докладах по проблематике устойчивого планирования землепользования в регионе определяется ряд следующих общих задач (Brebbia et al 2002; UNCE 2002b):

а) обеспечение большего разнообразия видов, целей и плотности землепользования в черте городов, позволяющих реализовать полный спектр городских функций - обеспечение жильем, занятость и услуги - таким образом, чтобы свести к минимуму необходимость длительных поездок жителей к месту работы, в магазины или с деловыми целями. Эффективное землепользование должно быть совместимо с социальными и экологическими целями;

b) обновление исторических городских районов и главных улиц с упором на смешанную занятость, жилищное и иные типы использования. Эти районы при условии адекватных инвестиций в реконструкцию и ремонт существующего фонда и инженерной инфраструктуры могут приблизить жилые дома к местам предоставления услуг и обеспечить разнообразные возможности для выбора жизненного уклада;

c) активизация и поддержка обновления жилищного фонда за счет использования инновационных методов финансирования, технологических и нормативных инициатив и демонстрационных проектов. Основное внимание должно уделяться устранению барьеров на пути инвестиций, поощрению обновления городов в малых масштабах на основе механизмов сотрудничества и самостоятельной помощи;

d) поощрение широкого сотрудничества, повышение эффективности участия общин и наращивание поддержки политики и программ устойчивого планирования; поощрение самобытности общин за счет создания мест для встреч, публичных зон, пешеходных улиц, сбережения исторических зданий и уникальных уличных ландшафтов;

e) обеспечение широкого спектра возможностей в области культуры и отдыха за счет эффективного использования естественных природных зон; сохранение системы комплексных и связанных между собой открытых зон, парков, речных долин и набережных; сохранение естественной среды обитания и ресурсов в этих зонах;

f) обеспечение инфраструктуры водоснабжения и канализации, соответствующей потребностям местной общины при соблюдении природоохранных требований; существенное улучшение инфраструктуры в целях сокращения объема сброса необработанных городских дождевых и иных сточных вод, а также повышение потенциала инфраструктуры в части обеспечения городского роста и интенсификации;

g) повышение эффективности и расширение транспортной системы для решения проблем корректировок в городской экономике и обеспечения конкурентоспособности городского общественного транспорта. Максимальное повышение эффективности и дополнение обычных средств городского транспорта специализированными услугами, адресованными конкретным рыночным сегментам, повышение энергоэффективности и содействие развитию альтернативных видов транспорта.

16. Хотя эти задачи свидетельствуют о приверженности курсу на обеспечение устойчивости, оценка эффективности и действенности их решения ограничена. В сравнительных исследованиях в области планирования основное внимание зачастую уделяется институциональным и правовым мерам, а также отдельным аспектам

осуществления планов в некоторых городах и/или районах. Для содействия этому процессу и распространения передового опыта необходимы более систематизированные подходы (UN-HABITAT 2002, UNECE 2000.)

17. Важно отметить, что в странах Западной Европы проводятся периодические обзоры стратегических региональных планов, а также национальных планов территориально-пространственного развития, в которых рассматриваются вопросы устойчивости. В странах Центральной и Восточной Европы такие методы практикуются с различной степенью успеха. Концепция регионального планирования получила признание в Чешской Республике, Словении, Словакии, Польше и Болгарии. В Канаде и Соединенных Штатах масштабы регионального планирования зачастую являются ограниченными, что связано с обширными полномочиями властей провинции/штата и непринятием мер федеральными органами. На местном уровне наблюдается значительно более пестрая ситуация, в подтверждение чего в качестве примеров различных плановых документов, утверждаемых в различных юрисдикциях по региону, можно привести генеральные планы, общинные планы, структурные районные планы и сводные планы (UNECE 2002b). Недавний опыт показывает, что ряд городов пошел по пути стратегического планирования *с различной степенью участия общественности для определения общих целей и приоритетов*. Планы опираются на принципы и базу устойчивого развития. В качестве примеров можно привести стратегические планы развития Вены, Лондона, Сиэтла, Калгари, Ванкуверского района, Варшавы, Софии, Праги, Вильнюса и Риги. Стратегическое планирование осуществляется по многим сообществам по всему региону ЕЭК ООН (Tsenkova 2003b). Подход на уровне города/района, как правило, предусматривает определение концепции, общих целей и задач, а также приоритетных мер с активным привлечением соответствующих участников (см. вставку 3). Использование подхода стратегического планирования применительно к городскому развитию требует разработки нового инструментария планирования, который является более гибким и позволяет учитывать состояние рынка и особенности местного сообщества.

Вставка 3: Стратегическое планирование и партнерские связи в общине

В отличие от предыдущих бессистемных попыток городского обновления разработанные в последнее время программы и стратегии опираются на стратегические подходы. Основным элементом является четкая концепция, которая, по всей видимости, и впредь будет оставаться главным критерием успешной реализации планов городского обновления. Вместе с тем сдвиг в идеологии также диктует необходимость долгосрочных стратегических обязательств в области обеспечения ресурсами и налаживания партнерских связей на уровне сообщества. Проект "Халм Сити Челлендж"

направлен на реконструкцию значительной части Манчестера (Соединенное Королевство), включая создание 3 000 единиц жилья, улучшение инфраструктуры и развитие розничной и коммерческой сети. Данный процесс был инициирован на основе стратегического планирования с участием широкого спектра соответствующих субъектов. На уровне сообщества было налажено сотрудничество для разработки и осуществления контекстуально приемлемых инициатив городского обновления. Государственный сектор в лице органов центральной и местной власти предоставляет необходимую финансовую и институциональную поддержку, однако не берет на себя ведущей роли. Реконструкция района Халм направлена на улучшение благосостояния людей, создание рабочих мест, жилья и социальную реинтеграцию.

Источник: Tsenkova 2002, UNECE 2000.

18. Градостроительное планирование в странах с переходной экономикой, в особенности в столицах государств, наиболее продвинувшихся по пути реформ, играет активную роль и обеспечивает функционирование земельных рынков, стимулирует и способствует частным и государственным инвестициям в экономически и социально эффективное управление, а также сохраняет разнообразие и качество пространственной структуры. Эта новая роль планирования связана с мониторингом и регулированием землепользования, продвижением новых норм и правил и налоговых льгот для поощрения эффективного распределения земель, а также с усилиями по стимулированию повторного вовлечения земель в хозяйственный оборот и защите ресурсов в черте городов (Nedovic-Budic 2001).

19. В регионе ЕЭК ООН проблемы обновления городов ставятся значительно более серьезно. Страны проводят эксперименты с задействованием частно-публичных партнерских связей в процессе обновления центральных городских районов, районов культурной значимости, реализации планов, реконструкции бывших складских сооружений и набережных. Поиск эффективных стратегий обновления городов в целях создания возможности занятости, реконструкция и переустройство старых районов под новые виды использования, а также облегчение инвестиций и улучшение существующей инженерной инфраструктуры способствуют появлению новых моделей планирования. Согласно традиционной точке зрения городское планирование касается процесса роста города, а стратегии и инструменты планирования направлены на решение проблем роста, а не спада. Обновление города ставит перед планировщиками задачу разработки нового спектра инструментов планирования, которые позволяют одновременно решать проблемы ухудшения физических условий, социального исключения и деградации экологической обстановки в местных сообществах (вставка 4).

Вставка 4: Политика в отношении крупных городов: акцент на районы

Национальная политика в области крупных городов помогает четырем крупнейшим городам в Нидерландах бороться с проблемами высокой безработицы, преступности, социальной поляризации и растущей пространственной концентрации домашних хозяйств с низким доходом и групп этнических меньшинств, а также проблемами ветхой инфраструктуры, зачастую возникающими в фонде социального жилья. Политика в области крупных городов основана на трех основных элементах: i) экономика и занятость; ii) физическая инфраструктура; и iii) социальная инфраструктура. Финансовые ресурсы направляются комплексным образом на улучшение качества городского пространства, создание дополнительных рабочих мест и борьбу с социальной маргинализацией в городских районах. Этот комплексный подход реализуется за счет привлечения различных партнеров к политическому процессу - они совместными усилиями осуществляют планирование деятельности и выполняют их задачи. Этот зонально ориентированный подход концентрирует внимание на неблагоприятных районах и способствует сплочению общества за счет мер, осуществляемых гражданами, государственными органами (местные органы власти, полиция, организации социального обеспечения), жилищными ассоциациями и местными работодателями.

Источник: Van Kempen 2000.

В. Вызовы и возможности

1. Планирование и решение проблем, связанных с ростом городов

20. Парадигма "компактного города" повлияла на политику в области планирования городского хозяйства в странах ЕЭК ООН. Во многих странах политика планирования направлена на увеличение разнообразия видов землепользования в целях создания более диверсифицированной в культурном отношении, более оживленной и социально справедливой городской среды. На местном уровне интеграция планирования в области транспорта и землепользования в большинстве стран является общепринятой. Наглядными примерами комплексной политики в области землепользования и транспорта являются структура "лучевого плана" в Копенгагене, комплексное планирование землепользования в более обширном районе Штуттгарта (Германия) и политика организации автомобильных парковок "АВС" в Нидерландах. В Соединенных Штатах в качестве примера подхода к планированию часто приводят Портленд и Сиэтл⁵.

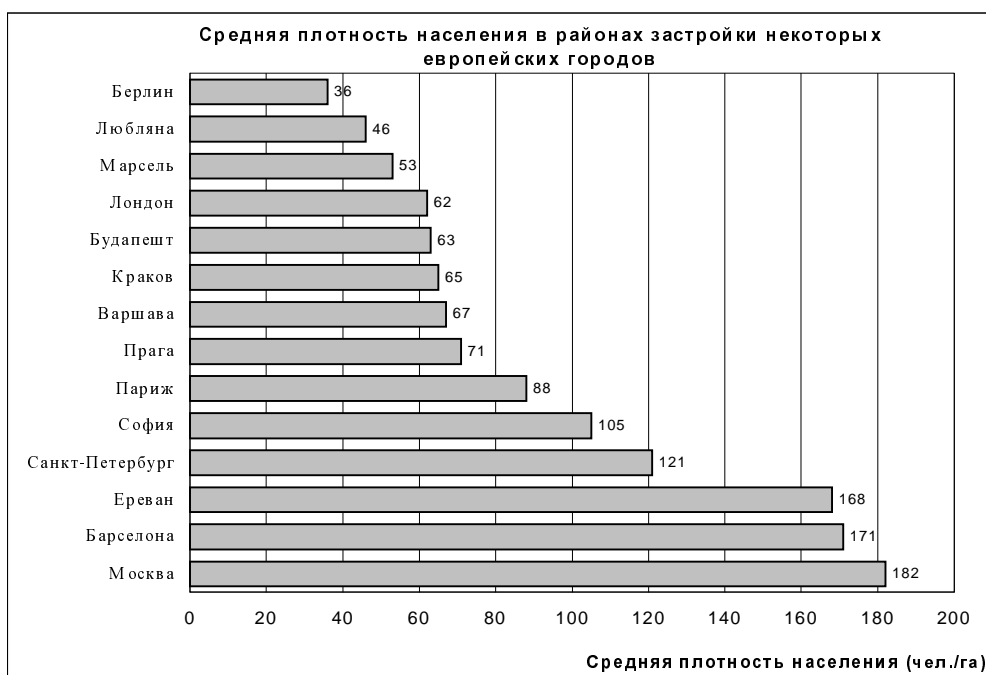
21. Несмотря на этот успех, "расползание" городов является общей тенденцией, характерной для всех городов в регионе ЕЭК ООН, причем влияние этого явления более ощутимо в крупных городах Европы и Северной Америки. Процесс "расползания" городов порождается рядом механизмов: застройщики предпочитают неосвоенные участки; более низкие цены на недвижимость в районах новой застройки на окраинах города обеспечивают более широкую доступность; инвестиции в крупные инфраструктурные объекты связаны с необходимостью увеличения транспортных потоков; и продолжается тенденция к выносу строительства крупных торговых и офисных центров на периферию города. В общинах по всем Соединенным Штатам растет озабоченность в отношении того, что современные тенденции развития, приводящие к "расползанию" городов, более не отвечают долгосрочным интересам городов, существующих окраин, небольших населенных пунктов, сельских общин и неосвоенных районов. Демографические изменения, жесткие экологические нормы и требования, обострение фискальных проблем и более неопределенные перспективы роста выдвигают на первый план стратегии разумного развития и благоустройства. Принцип планирования на основе "разумного развития" закладывает основу для создания общин на базе разнообразных по целям использования и компактных по размеру районов. На сегодняшний день практическое осуществление этих принципов пока ограничено. В большинстве случаев традиционной застройки в североамериканских городах варианты жилищного строительства и виды землепользования ограничены. Жители, особенно городских окраин, вынуждены систематически пользоваться личным автотранспортом. Несмотря на существование таких городов, как Портленд, который служит примером инвестиций в альтернативные схемы застройки, ряд других городов не спешат следовать в этом направлении. По экологической обстановке североамериканские города можно отнести к наименее устойчивым в мире⁶.

2. Городское планирование в странах переходного периода

22. Многие мегаполисы в странах переходного периода сталкиваются с проблемой экономической стагнации и снижения населенности центральных городских районов. Снижение численности населения будет продолжаться в следующих десятилетиях, причем этот процесс будет характерен не только для старых промышленных районов. В большинстве городов ввиду затяжного спада ориентированная на рост политика не является эффективным вариантом планирования. Для городов бывших соцстран зачастую характерна высокая концентрация населения, что связано с жесткими ограничениями роста территории городов и государственными инвестициями в жилищную застройку высокой плотности в течение прошедших 40 лет (Bertaud 1999). С другой стороны, доля промышленных зон зачастую в три-четыре раза превышает соответствующий показатель в городах с высокоразвитой экономикой. К примеру, в Санкт-Петербурге на

промышленные предприятия приходится 44% территории застройки по сравнению с 5% в Париже (World Bank Database). В течение всего периода 90-х годов экономические и социальные преобразования создавали новые проблемы и возможности, а также вносили сумятицу и неопределенность в вопросы планирования. Если в одних столицах имеются генеральные планы нового поколения, поощряющие устойчивое планирование землепользования, то в других - прогресс является менее равномерным, а реформам системы планирования не уделяется первоочередное внимание, поскольку акцент ставится на вопросы ликвидации нищеты и обеспечения макроэкономической стабильности.

23. В целом идея о том, что система планирования землепользования способна стать ведущим элементом развития, не пользуется доверием. Неэффективные бюрократические процедуры планирования и прямолинейное и негибкое осуществление планов районирования рассматриваются как препятствия на пути городского развития. В СНГ отсутствует развитая правовая основа территориально-пространственного планирования и физического развития. Старые генеральные планы, разработанные в советский период, не подходят к сегодняшним социально-экономическим условиям. Давление с целью новой застройки без нормативно-правовой и планировочной базы ставит под серьезную угрозу объекты культурно-исторического значения и окружающую среду в городах бывших соцстран (UNECE 2003с, g). Нередко новое строительство и изменения в землепользовании утверждаются без учета планов городского развития. В настоящее время наблюдается отсутствие компетентного персонала, а также экономических ресурсов для разработки генеральных планов для всех районов, где они требуются⁷. В большинстве случаев городские власти идут по пути внесения поправок в старые планы и бессистемных изменений под давлением необходимости развития.

Рис. 1. Средняя плотность населения в европейских городах

Источник: World Bank Database, May 2001.

III. УСТОЙЧИВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ

24. Роль земельных ресурсов в национальной экономике не всегда представляется очевидной, однако имеет очень важное значение. Отсутствие гарантий земельных прав ограничивает долгосрочные инвестиции. Всем странам необходимо определить права собственности и ценность земельных ресурсов и недвижимости, а также контролировать и управлять их использованием, с тем чтобы их ценность могла увеличиваться. По сути эффективное управление земельными ресурсами выступает ключевым элементом конкурентоспособности рынков недвижимости и жилья, в особенности в городских районах. Социально-экономические выгоды надлежащего управления земельными ресурсами включают эффективное функционирование общества, в котором первичным источником личного, корпоративного и государственного богатства выступает земля и недвижимость. Учет этой взаимозависимости людей и земли имеет фундаментальное значение для стратегий обеспечения экономического процветания и построения социально справедливого общества.

А. Успехи

25. Правительства стран в регионе ЕЭК ООН содействуют реализации на практике надлежащей системы управления земельными ресурсами путем создания территориально интегрированных эффективных рынков жилья, земли и общественного транспорта (UNECE 2001b; 2002b). Реформа земельного рынка в странах переходного периода сопровождалась реформой системы управления земельными ресурсами и, в меньшей степени - системой планирования. ЕЭК ООН разработала Руководящие принципы управления земельными ресурсами (ECE/HBP/97) в целях создания основы для становления эффективных систем управления земельными ресурсами в этих странах. Ряд стран взяли на вооружение эти Руководящие принципы в проведении реформ нормативно-правовых, финансовых, институциональных и технических аспектов, необходимых для рационального управления и использования земельных ресурсов.

26. Для стран переходного периода права недвижимости, их регистрация и соответствующие системы кадастров выступали ключевыми элементами, на основе которых можно создать рынок недвижимости. Эта деятельность в области земельной реформы способствовала повышению экономической эффективности - увеличению доходов государства за счет поступления налогов, а также более эффективной работе земельных рынков, обеспечивающих мобильность прав собственности и эффективность землепользования.

27. Дополнительные шаги в направлении разработки кадастров и систем земельной регистрации также создают условия для возвращения недвижимости прежним владельцам и приватизации сельскохозяйственных и городских земель. К концу 90-х годов в большинстве стран были созданы системы земельных кадастров и системы регистрации прав собственности.

28. С использованием географических информационных систем (ГИС) и информационной технологии (ИТ) методы оценки земель стали более сложными. Агентства по оценке земель в Нидерландах, Дании, Швеции и Соединенном Королевстве продолжают наращивать объем своих баз данных, связанных с цифровыми кадастровыми картами. Автоматизированный метод массовой оценки с успехом используется в Соединенных Штатах, Дании, Нидерландах и Швеции в течении более 20 лет. Эти страны активно делятся информацией о накопленном опыте и методах со странами переходного периода, с тем чтобы способствовать созданию в этих странах систем оценки земли и налогообложения недвижимости (FLCSR 2002). С 1998 года в большинстве стран Центральной и Восточной Европы была введена кадастровая оценка, а ряд стран внедрили систему рыночного налогообложения недвижимости (Словакия, Польша и Литва).

29. Более пристальное внимание уделяется вопросам рационального управления земельными ресурсами в районах, подверженных стихийным бедствиям. Традиционно в большинстве стран ЕЭК ООН меры по смягчению последствий стихийных бедствий касаются ужесточения требований строительных норм и правил и контроля за их осуществлением, а также использование новых строительных технологий. В рамках этих мер вопросы землепользования лишь в редких случаях стояли на первом месте. Вопросы предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий находятся в центре внимания в ряде европейских стран, особенно Австрии и Германии. Прошлогодние наводнения в Европе продемонстрировали важность баз данных ГИС и управления земельными ресурсами для координации аварийно-спасательных работ и регистрации масштабов стихийных бедствий. Австрийское правительство приняло серьезные меры к внесению в законодательство изменений, предусматривающих возможность использования геоданных (кадастр ГИС) для обеспечения защиты и безопасности населения. Геоданные и база данных о недвижимости координируются в целях обеспечения мер по предупреждению стихийных бедствий (König 2003).

30. Комплексное планирование землепользования и рациональное управление земельными ресурсами в подверженных стихийным катастрофам зонах, таких, как горные районы и речные поймы, могут способствовать снижению частоты и масштабов стихийных бедствий. В ряде стран введены процедуры, обеспечивающие учет рисков наводнения, лавин, оползней и землетрясений в процессах планирования и застройки. К примеру, в Канаде были приняты меры по ограничению строительства жилья в подверженных наводнению районах за счет выделения на картах свыше 320 районов с риском наводнений (UNECE 2002d). Правительство Соединенных Штатов поощряет штаты к принятию мер в области планирования землепользования в целях предупреждения наводнений⁸. Институт по проблемам бизнеса и безопасности жилья (неправительственная организация, расположенная в Бостоне (Соединенные Штаты)), создал "демонстрационные общины" в целях поощрения местных органов власти к принятию законодательных мер в области смягчения последствий стихийных бедствий по аналогии с принимаемыми ими законами в области пожарной безопасности и рециркуляции отходов (Devlin 2002).

В. Вызовы и возможности

31. В большинстве стран переходного периода правительства с различной степенью успеха провели масштабные программы земельной приватизации. В сельских районах значительные земельные площади по-прежнему остаются под контролем государства. Неэффективное агрохозяйство и отсутствие рынков сбыта сельскохозяйственной

продукции обуславливают низкие цены на землю в сельской местности в этом регионе. В большинстве стран была сохранена государственная форма собственности на естественные ресурсы, районы стратегической важности, а также земли, необходимые для транспортной инфраструктуры, нефте- и газопроводов. В сфере прав владения землей были проведены весьма масштабные преобразования, в особенности в СНГ, где право частной собственности на землю было ограничено и практически не существовало в городах. Приватизация земли и становление земельных рынков диктует необходимость в абсолютно новой системе планирования и управления земельными ресурсами. В Российской Федерации свыше 50 млн. человек и юридических лиц приобрели землю в частную собственность и к концу 90-х годов в частной собственности находилось около 7,6% территории страны. Это составляет 129 млн. га земли, что сопоставимо по площади с Западной Европой.

1. Земельная реформа

32. В большинстве стран переходного периода приватизация выступает главным элементом земельной реформы. В сочетании с нормативно-правовыми и институциональными изменениями, касающимися земельных кадастров и оценки земли, это способствовало созданию современной системы управления землепользованием. Вместе с тем пока еще имеется множество проблем в области осуществления:

- a) земельная политика не осуществляется на всеобъемлющей и системной основе;
- b) отсутствует эффективный контроль за осуществлением земельной политики;
- c) дублирование институциональных функций мешает осуществлению комплексной и согласованной земельной политики;
- d) неадекватные институциональные возможности сдерживают эффективную передачу государственных земель различным местным органам власти (UNECE 2003d).

33. Одной из мер в рамках приватизации стало возвращение национализированных сельских угодий их предыдущим владельцам. Этот процесс протекает не просто и приводит к накоплению ждущих рассмотрения претензий на возврат земельной собственности. В ряде случаев владельцам было предоставлено право на получение финансовой компенсации. В большинстве стран СНГ правительства пошли по пути массовой приватизации, итогом которой стала быстрая передача земли в частную собственность. К примеру, в Грузии 25% сельскохозяйственных угодий было приватизировано в качестве неотложной меры по борьбе с бедностью и голодом.

Аналогичная стратегия была взята на вооружение в Узбекистане, где земельные наделы играли роль экономического "социального страхования" как средство производства продуктов питания для личного потребления. В результате земельной реформы в Грузии собственниками небольших земельных наделов стали 1 млн. семей, при этом средняя площадь участка для домашнего хозяйства составила 0,9 га (UNECE 2003d). Следует отметить два следствия массовой приватизации, которые препятствуют устойчивому управлению земельными ресурсами: i) чрезмерная раздробленность частных земельных участков снижает эффективность ведения сельского хозяйства; и ii) сельская инфраструктура, первоначально созданная под крупные совхозы и колхозы, не подходит для небольших земельных наделов и регулирования их водного режима.

34. Приватизация городских земель также по-прежнему сталкивается с трудностями. В Центральной и Восточной Европе право частной собственности на городскую землю существовало на протяжении всей истории коммунистического правления. Спустя десятилетие цены на землю на большинстве городских рынков стали более дифференцированными, что отражает различные возможности их застройки и получения прибыли. Земельные бартерные сделки, которые были весьма распространены на начальном этапе переходного периода, практически утратили свою привлекательность, а стоимость земли под новую жилую застройку снизилась (Tsenkova 2000). С другой стороны, городские земли в большинстве бывших социалистических стран, как правило, принадлежали государству. Жилье приватизировалось без земельных участков, занимаемых постройками, и прилегающей территории⁹. Огромное количество механизмов передачи земли в собственность создает серьезные барьеры на пути эффективного функционирования рынков городских земель. В редких случаях имеется обычная система городского управления процессами территориально-пространственного планирования, районирования и регистрации земель в целях адекватного управления динамическим процессом преобразований в сфере прав собственности (см. вставку 5).

Вставка 5: Выигравшие и проигравшие от приватизации городской земли в Тбилиси

Ни нормативно-правовая, ни институциональная база в Грузии не способствуют эффективному управлению землей в черте городов и устойчивому развитию городского хозяйства. Ввиду отсутствия генеральных планов городского развития и схем районирования не существует связи между приватизацией городской земли и будущим использованием приватизированных участков. Таким образом, приватизационная цена никак не соотносится с потенциальной коммерческой прибылью участка. Контракты на приватизацию также не обязывают покупателя принимать финансовое участие в создании инфраструктуры (дороги, водоснабжение, канализация,

автомобильные парковки), необходимой для будущей застройки приватизированной земли. С этой точки зрения приватизацию городской земли можно рассматривать как несправедливое распределение будущих экономических обязательств и выгод между новыми частными владельцами (выигравшие) и муниципальными властями (проигравшие).

Источник: UNECE 2003с.

35. Отсутствие прозрачности в процессе возвращения земельной собственности бывшим владельцам и приватизации земли является одним из основных сдерживающих факторов, обуславливающих нехватку земли в районах городского роста. В этих случаях застройка сопровождается захватом сельскохозяйственных земель на окраинах городов и ростом строительства незаконного жилья, когда сочетание неэффективных административных систем и городской бедности порождает серьезные экономические и социальные проблемы. Из-за отсутствия четко функционирующих систем земельного кадастра и регистрации земли и/или слабости органов государственного управления в ряде стран СНГ издержки для домашних хозяйств и предприятий остаются искусственно завышенными (UNECE 2001a, b).

2. Институциональный потенциал

36. Институциональная эволюция системы управления землепользованием в странах переходного периода отражает исторические и политические изменения. Был создан ряд новых учреждений и функций - регистры недвижимости в Армении, Эстонии, Латвии и Литве. Поскольку реформа осуществляется лишь несколько лет, то едва ли может вызвать удивление наличие противоречащих друг другу целей, дублирование функций и дробление услуг. Вследствие этого процесс принятия решений требует многочисленных межведомственных консультаций. Это замедляет принятие решений по важным экономическим вопросам и порождает путаницу для партнеров и граждан, обращающихся в органы управления землепользованием (UNECE 2003d, g). Даже в странах, добившихся значительных успехов на пути реформ, все еще практикуются неофициальные сделки, а бюрократические проволочки дополнительно увеличивают расходы на застройку. Кроме того, регулирование рынка городской земли по-прежнему является бюрократическим и неспособным адекватно реагировать на рыночные сигналы на фоне низкой финансовой дисциплины в вопросах размещения инвестиций в недвижимость и налогообложения недвижимости (Tsenkova 2003с). В странах переходного периода был внесен ряд изменений в территориально-административное деление и функции самоуправления. Это отсутствие стабильности и частные институциональные изменения на национальном

уровне тормозят развитие эффективных административных структур планирования землепользования и рационального управления земельными ресурсами.

3. Незаконное строительство жилья

37. В 90-х годах массовый и бесконтрольный приток населения в ряд городов в регионе ЕЭК привел к распространению незаконной застройки за городской чертой. В Турции в результате бессистемного быстрого притока населения в городские районы города перенаселены, что обостряет проблемы бедности, безработицы и ухудшает условия жизни. Также имеются проблемы, связанные с отсутствием доступного по стоимости жилья, неадекватностью инфраструктуры, перебоями в водо- и электроснабжении, ограниченным доступом к таким услугам, как образование и здравоохранение (НАВИТАТ 2002). Распространение незаконного строительства в Стамбуле, Тиране, Ереване и Тбилиси представляет собой серьезную проблему (см. вставку 6). В Скопье существует свыше 20 незаконных застроек, которые появились в период после землетрясения. Легализация этих построек означает необходимость строительства такой инфраструктуры, как дороги, объекты водоснабжения, канализации и электроснабжения, и требует значительных инвестиций. Присутствие незаконных построек в Южной Европе также указывает на крайнюю сложность доступа к городской земле и жилью в Греции, Португалии и Кипре.

Вставка 6: Незаконное строительство жилья в Тиране

Согласно оценкам, численность населения в области Тираны возросла с 374 000 человек в 1990 году до 618 000 человек в 1999 году. Около 45% населения проживает в незаконно построенных жилищах. Как правило, приезжающие деревенские жители захватывают участок земли и начинают строительство дома, монтируют полы и со временем заканчивают строительство. В результате этого процесса Батхор - живописный холмистый район на окраинах Тираны - на сегодняшний день представляет собой новый район незаконно возведенных домов, в котором отсутствуют дороги, канализация и электроснабжение. Те, кто первыми захватил землю, затем незаконно продают участки новым приезжим. Незаконное строительство, как правило, означает отсутствие доступа к школьному образованию и системе здравоохранения.

Источник: UNECE 2003b.

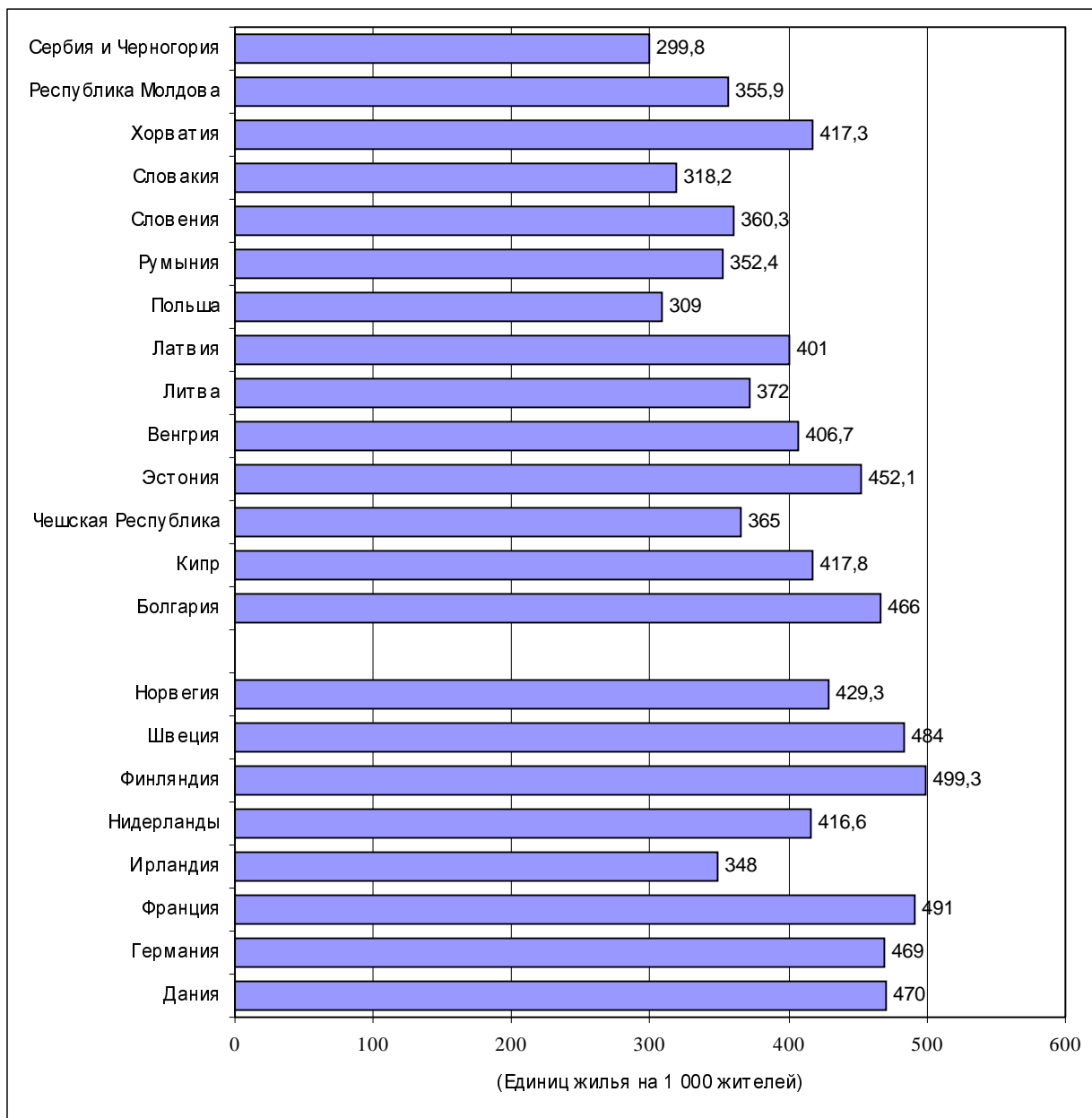
IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИЕМЛЕМЫМ ЖИЛЬЕМ ПО ДОСТУПНЫМ ЦЕНАМ

38. В рамках жилищных реформ в регионе ЕЭК ООН за прошедшее десятилетие поощрялись стратегии, направленные на активизацию рыночных сил и сужение вмешательства государства. В области обеспечения жильем в этих стратегиях ставился акцент на дерегулирование, привлечение частного капитала и субсидирование с учетом спроса (UNECЕ 1997). Кроме того, государственный жилищный фонд был приватизирован не только в странах переходного периода, но также и в Европе, например Соединенном Королевстве и Швеции. Хотя общая цель этих реформ состояла в повышении экономической и социальной эффективности жилищного фонда, результаты, полученные в различных странах региона, были весьма неодинаковые. В недавних сравнительных исследованиях, основанных на оценке опыта, накопленного в странах Западной и Восточной Европы, выдвигается тезис о расхождении, схождении и коллапсе политики (Pishler-Milanovitch 2001; Tsenkova 2003a).

А. Успехи и вызовы

39. Жилищные условия в большинстве стран ЕЭК ООН улучшились. В качестве приблизительного показателя адекватного обеспечения жильем, как правило, используется общее соотношение количества единиц жилья на 1 000 жителей. Величина этого показателя варьируется, при этом максимальное значение он имеет в Финляндии: 499 единиц на 1 000 жителей. В странах переходного периода этот показатель является низким, однако сопоставимым с Западной Европой (см. рис. II). Реформа позитивно отразилась на положении в области обеспечения жильем. Появились новые действующие лица и структуры, укрепились партнерские связи между государством и частным сектором, при этом динамично развивающийся частный сектор остается главным механизмом предоставления услуг в секторе жилья. В регионе ЕЭК ООН отмечается снижение темпов жилищного строительства, однако инвестиции в жилье остаются на относительно стабильном уровне - около 4-5% от ВВП, причем в основном капиталовложения направляются на реконструкцию и повышение качества жилья. В Западной Европе Ирландия является единственной страной, в которой в 2000 году объем строительства вдвое превысил уровень 1990 года.

Рисунок II. Уровень обеспеченности жильем в отдельных странах ЕЭК ООН, 2000 год



Источник: UNECE Database.

40. В странах переходного периода уровень жилищного строительства снизился до рекордно малых величин, что в основном связано с прекращением государственного субсидирования. Частные застройщики по-прежнему сталкиваются с трудностями на фоне высокой инфляции и отсутствия источников адекватного кредитования. За несколькими исключениями ипотечные кредиторы не готовы к введению альтернативных

ипотечных инструментов, более пригодных для инфляционных условий. Высокие учетные ставки с момента начала рыночных реформ парализовали формальное финансирование жилищного сектора, хотя объем ипотечного кредитования возрос в Чешской Республике, Венгрии и Польше (UNECE 2003e). Вместе с тем объем ипотечных кредитов даже в странах, добившихся успехов на пути реформ, составляет менее 3% от ВВП по сравнению с обычными 50-65% на уже сложившихся рынках жилья.

41. В большинстве стран, особенно стран переходного периода, наблюдается стабильный рост численности владельцев жилья. Основной отличительной чертой рынков жилья в городах бывших соцстран является высокая доля частных владельцев жилья (см. рис. III). Если в других столицах стран региона такая крайне несбалансированная структура владения является итогом массовой приватизации (Тирана, Вильнюс, Таллинн), то в Софии еще в период государственного социализма доля частных владельцев жилья уже была высока. В отличие от этого в столичных городах Западной Европы доля частных владельцев была значительно ниже - Лондон (58%), Хельсинки (45%), Париж (28%), Вена (17%) (City of Helsinki Urban Facts 2002). Важно отметить, что *частное владение жильем становится все более фрагментированным*, причем более привилегированная часть проживает в благоустроенных районах в жилье повышенной категории, а социально сегрегированные владельцы жилья - в проблемных жилых районах.

Рисунок III. Доля жилья в частной собственности в столицах стран переходного периода, 1999 года



Источник: Tsenkova 2003b.

42. Рыночные системы обеспечения жильем, как правило, лучше реагируют на предпочтение и выбор потребителей. Меняющийся демографический и социальный состав населения, рост социальной поляризации и различий в доходе оказывают влияние на динамику спроса на жилье. С другой стороны, это ведет к увеличению разнообразия культурных укладов и выбора жилья. Более состоятельные люди стремятся к повышению уровня жилья и переезжают в более комфортные условия. Наряду с этим обостряется бедность, проявляющаяся в росте числа лиц, живущих на социальное пособие, бездомных и общем ухудшении уровня жизни (см. вставку 7). В Западной Европе и Северной Америке в жилищной политике подчеркивается важность финансовых инструментов - ипотечного страхования, налоговых льгот и помощи в формировании спроса для целевых групп в целях оказания помощи в получении доступа к жилью и выбора. Вместе с тем для малообеспеченных домашних хозяйств по-прежнему возрастает разрыв между уровнем доходов и суммой начальных издержек, в результате чего адекватное жилье удовлетворительного качества становится все менее достижимым. Результаты исследований в области ценовой доступности жилья в странах переходного периода показывают, что нынешние ипотечные схемы, уровни дохода и цены на жилье делают недостижимым рынок нового жилья для более 80% домашних хозяйств. На смену существовавшему ранее дефициту жилья пришел дефицит *доступного по цене жилья*, что указывает на приближение серьезного жилищного кризиса.

Вставка 7: Бездомность

Явление бездомности в регионе ЕЭК ООН представляет собой серьезную проблему и указывает на неспособность благополучных государств обеспечить всех доступным по ценам жильем. По данным Национального правового центра по проблемам бездомности и бедности Соединенных Штатов в течение прошлого года бездомными были свыше 3 млн. человек, из которых около 30% были хронически бездомными, а остальные - временно. Через эту систему, включающую приюты, больницы, улицы и тюрьмы, проходят многие люди. Кроме того, 5 млн. бедных тратят на жилье свыше половины их доходов, что ставит их на грань бездомности. Неполученный чек, серьезное заболевание или неоплаченный счет может вполне привести к тому, что бедная семья станет бездомной¹⁰.

В Европейском союзе в 2002 году насчитывалось 3 млн. бездомных, при этом 18 млн. человек проживали в неприемлемых условиях, т.е. жилье, не оснащенное основными удобствами, в аварийных и перенаселенных зданиях или без соответствующих гарантий продолжения аренды¹¹.

Источник: FEANTSА: 2003.

В. Важные приоритеты для стран переходного периода

43. Несмотря на активную реформу политики и реформы в нормативно-правовой и институциональной сфере, жилищная политика в странах переходного периода не поспевает за развитием рынка. К примеру, отсутствуют комплексные программы и стимулы для эксплуатации и ремонта существующего жилищного фонда, что приводит к дальнейшей дезинвестиции и снижению качества жилья. Решения в сфере жилищной политики идеологизированы и политизированы. Очевидно, что жилищные реформы в общем процессе реформ имели более низкий приоритет. Проблемы социального жилья в политической программе стоят на последнем месте. На фоне фискальных ограничений и опасений в отношении бюджетного дефицита рыночные решения становятся все более предпочтительными. При изучении дальнейших путей продвижения вперед в реформе политики в области жилья важно действовать более избирательно. Будущим разработчикам жилищной политики необходимо выработать стратегии, которые были бы действенными и одновременно реалистичными в финансовом отношении, нейтральными с точки зрения формы аренды и дифференцированными в соответствии с установленными критериями и приоритетами. Необходимо улучшить адресность и транспарентность субсидий. Государственное вмешательство должно быть обоснованным, для того чтобы поощрять инвестиции в данный сектор, создавать условия для более эффективного функционирования рынков и помогать в обеспечении доступным по цене жильем маргинализированных групп населения. В этом контексте Комитет по населенным пунктам ЕЭК ООН подчеркнул важность двух областей политики: обеспечение социальным жильем и обновление жилищного фонда.

44. В результате массовой приватизации государственный сектор обладает ограниченными возможностями по обеспечению *социальным жильем*. В распоряжении местных органов власти осталась худшая часть жилищного фонда. Большинство стран прекратили практику предоставления нового *социального жилья*. Опыт предыдущего десятилетия показывает, что правительствам не удалось интегрировать реформы в области социального жилья в более широкий процесс реструктуризации системы социального обеспечения (UNECE 2003 a, e). Обеспечить защиту социальных услуг в период фискальных ограничений нелегко, однако их следует воспринимать как необходимый элемент для воспроизводства социального капитала, обеспечения качества жизни и, соответственно, для экономического роста. В странах, где доля социального жилья все еще высока (Польша, Чешская Республика, Латвия, Российская Федерация), в рамках политики контроля квартирной платы всем домохозяйствам по-прежнему предоставляются универсальные субсидии. Эти высокие имплицитные субсидии не являются ни справедливыми, ни эффективными с точки зрения использования государственных фондов и не дают выигрыша бедным. Следует отметить, что, несмотря

на низкий размер ренты, случаи неуплаты являются обычным делом¹². К примеру, в Чешской Республике, где доля сдаваемого внаем жилья составляет около 45% от общего жилищного фонда, квартирная плата на регулируемом рынке составляет менее 25% от рыночной.

45. Из опыта, накопленного в Западной Европе, где социальное жилье по-прежнему играет важнейшую роль, можно извлечь полезные уроки. По мере снижения важности данного сектора в решении проблемы дефицита жилья в данном субрегионе проявляются различия в подходах. В странах, где социальному жилью отводится важное место (Австрия, Дания, Швеция, Швейцария и Норвегия), система распределения поощряет различные виды доходов, уровень арендной платы близок к покрытию издержек, однако домашние хозяйства с низким доходом получают пособия. В странах, где этот сектор является небольшим (Испания, Португалия), квартирная плата поддерживается на низком уровне, поскольку она используется в качестве средства социального страхования для домашних хозяйств, находящихся в уязвимом положении. В этих случаях политика распределения жилья руководствуется бюрократическими правилами, при этом масштабы оказания помощи по требованию ограничены (Stephens 2003). Страны переходного периода могут извлечь полезные уроки из этого опыта в целях повышения эффективности их политики в области арендной платы и управления жилищным фондом. Функционирование значительного сектора социального жилья с высокими имплицитными субсидиями, разумеется, не является устойчивым.

46. Аналогичным образом, многие страны Западной Европы накопили значительный опыт в области *реконструкции жилищного фонда*. Были разработаны различные модели зонального обновления. В течение прошедшего десятилетия одной из устойчивых моделей осуществления этих инициатив стало создание партнерств в рамках сообщества в целях обновления города. Необходимо, чтобы передача этой надлежущей практики странам переходного периода стала приоритетной задачей. Значительные упущения в технической эксплуатации частного и государственного жилищного фонда в сочетании с ветшанием и низким качеством зданий требуют незамедлительного политического вмешательства. В среднем более 40% жителей крупных городов стран переходного периода живут в панельных многоквартирных домах. Для сравнения, в ЕС в многоквартирных домах проживают 3-7% населения¹³. Серьезным препятствием является нехватка финансовых средств для обновления жилья и отсутствия адекватных нормативно-правовых механизмов (законов о кондоминиумах), устанавливающих ответственность за модернизацию коммунального оборудования/систем в многоквартирных домах (UNECE 2003a). Возможно, одна из наиболее серьезных проблем, стоящих перед городскими управленцами в странах переходного периода, касается реконструкции зданий большой этажности, поскольку отсутствие необходимого

ремонта ведет к возникновению серьезных конструктивных проблем в значительной части жилищного фонда (UNEP 1997). Особенно важное значение имеют два следующих аспекта: i) организационно-правовые условия для многоквартирных домов и ii) обостряющиеся проблемы в области доступности жилья по цене.

47. В последнее время во многих странах были приняты законы, регулирующие деятельность ассоциаций домовладельцев. Эти законы обеспечивают базу для деятельности организации владельцев жилья, процедуры принятия решений, а также механизмы контроля за соблюдением правил и обязательств. Важнейшим вопросом является осуществление соглашений об ассоциации. По-прежнему существует ряд барьеров. Во-первых, индивидуальные владельцы в ряде случаев не готовы создавать новую организацию, поскольку им придется платить больше без гарантий улучшения качества услуг. Во-вторых, административная процедура является весьма сложной, в особенности что касается регистрации собственности и земли; и, в-третьих, законы, как правило, не содержат подробных положений, касающихся процедур голосования, механизмов разделения расходов и возможностей принудительного выполнения.

48. Кроме того, процесс перехода привел к обнищанию населения и углубил разрыв в доходах. Одна из причин неудовлетворительной эксплуатации многоквартирных домов состоит в финансовых трудностях жильцов и владельцев. В большинстве случаев стоимость связанных с жильем услуг растет опережающими темпами по сравнению с доходами, что приводит к накоплению долгов. Правительствам необходимо оказывать помощь группам населения с низкими доходами путем повышения эффективности оказания адресной поддержки по запросу и создания финансовых стимулов для инвестиций в энергоэффективное обновление жилищного фонда. На сегодняшний день в ограниченных масштабах ведутся эксперименты с пилотными проектами, главным образом в области энергоэффективности, в Литве, Латвии, Чешской Республике и Польше. На национальном уровне отсутствует система выявления и систематического распространения передового опыта.

V. ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

49. Страны региона ЕЭК ООН с различной степенью охвата формулируют цели устойчивости в области населенных пунктов в их национальных стратегиях устойчивого развития. Крупные города и муниципальные образования выступают основными агентами перемен и являются движущей силой процесса осуществления положений Повестки дня на XXI век в регионе ЕЭК ООН. Для решения проблемы обеспечения устойчивости в условиях мировой глобализации в ряде случаев местным правительствам удалось создать коалиции и наладить партнерские связи для достижения целей создания

экономически продуктивных, социально инклюзивных и экологически благоприятных городов. Управление городским хозяйством выступает необходимым компонентом успеха и важнейшим катализатором изменений. Накопленный в регионе опыт показывает, что планирование землепользования играет важнейшую роль в процессе интеграции политики.

50. Практическое осуществление положений Повестки дня на XXI век и приоритеты устойчивости в *Стратегии ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах* предполагает необходимость вновь акцентировать внимание на устойчивых городах с комфортными условиями проживания, которые способствуют социальному равноправию и тем самым вносят вклад в прогресс всей страны в целом. На своей шестьдесят четвертой сессии Комитет ЕЭК ООН по населенным пунктам вновь подтвердил свою приверженность курсу на устойчивое развитие и признал, что реформы политики, направленные на поощрение социальной стабильности и социального равенства должны стать важнейшим элементом национальных и местных стратегий в области устойчивых населенных пунктов. Комитет подчеркнул важность новых структур демократического управления, в центре которых находится человек и которые являются социально инклюзивными.

51. В ходе оценки достигнутых успехов в настоящем докладе, а также в материалах для сессии Комитета подчеркивалось, что страны переходного периода по-прежнему не обладают всеми необходимыми возможностями для осуществления принципов устойчивого развития. Переходный процесс представляет собой вызов, но и открывает возможности. Он направлен на поощрение децентрализованных, демократических и партисипативных процедур принятия решений, оживление экономического роста и сплочение общества, а также сглаживание последствий экологических катастроф, унаследованных от эпохи коммунизма. Переходный процесс также открывает возможности для устойчивого развития путем административной реформы, в рамках которой может быть реализовано комплексное планирование и выявлены пути задействования имеющихся специальных знаний и опыта и получения помощи. Вместе с тем процесс перехода также представляет собой серьезную угрозу для экономической, экологической и социальной устойчивости, поскольку в процессе перехода исчезают старые структуры, но не создаются новые институты, способные осуществлять долгосрочное планирование и строить систему социального обеспечения. Это обостряет бедность и углубляет неравенство, а также способствует эксплуатации естественных ресурсов. В решении Комитета подчеркивается важность согласованных действий на местном, национальном и международном уровнях.

A. Действия на местном уровне

52. Повышение устойчивого качества жизни в населенных пунктах на основе комплексного стратегического планирования. Основное внимание уделяется улучшению условий проживания и конкурентоспособности городов за счет эффективного управления, подотчетности и транспарентности мер, принимаемых правительством в области обеспечения устойчивого качества жизни.

53. Акцент на устойчивые жилищные реформы и социальное равенство. Основное внимание уделяется предоставлению доступного по цене жилья для обеспечения социальной инклюзивности и обновления более бедных сообществ, в частности в жилых районах в бывших социалистических странах.

54. Поощрение эффективного управления земельными ресурсами в интересах социального равенства. Эффективное управление земельными ресурсами выступает ключевым элементом обеспечения конкурентоспособности рынков недвижимости и жилья. Необходимо повышать транспарентность и эффективность для обеспечения добросовестной конкуренции и гарантии арендных прав.

55. Дальнейшее осуществление устойчивой практики в области населенных пунктов на местном уровне может быть активизировано за счет инновационных шагов в области политики и надлежащей практики, которые становятся неотъемлемой частью институциональной культуры муниципальных органов, бизнеса и партнерских связей на уровне сообщества. Основная цель состоит в реализации потенциала инноваций в области управления и планирования городского хозяйства, а также управления земельными ресурсами, которые нарабатываются в ряде городов, а также более эффективным распространении передового опыта. Это означает создание в городах культуры повышения качества работы как катализатора совершенствования и институционального обучения. Для обеспечения устойчивости городского хозяйства необходимы изменения и стратегические инвестиции в физические объекты (здания и инфраструктура), инструментарий (методы управления и функционирование) и образ мышления (стимулы к изменению транспортного поведения и потребительских установок).

B. Меры на национальном и международном уровнях

56. Для успешной работы на местном уровне необходима благоприятная и стимулирующая политическая база. Для эффективного поощрения устойчивого развития в области населенных пунктов национальным правительствам необходимо признать, что данный регион является по большей части урбанизованным. Стратегический акцент на

вопросы городского хозяйства в странах переходного периода позволит реализовывать политику на местном и международном уровнях в целях достижения более значительного эффекта. В этом отношении исключительно важное место отводится международным организациям, включая двусторонние и многосторонние учреждения, ассоциации местных органов управления и международным сетям оказания помощи. Финансовая помощь и техническое содействие могут способствовать передаче передового опыта в регионе и оказать помощь в наращивании потенциала. На данный момент официальная помощь в области развития в адрес стран переходного периода сосредоточена не только в области устойчивого развития населенных пунктов. Существуют различные программы оказания поддержки в осуществлении Местной повестки дня на XXI век, однако в большинстве случаев акцент ставится на сокращение бедности, институциональное развитие и экологическую политику (UNECE 2002d; WB 2003a).

57. В будущих программах необходимо:

а) Мобилизовать усилия всех институтов на решение проблем городского хозяйства и местных органов власти, а также в целях интеграции аспектов городского хозяйства в диалог по национальной политике в области устойчивого развития. Это открывает возможность оказывать влияние на неотложные проблемы в сфере городского хозяйства и имеет важное значение для снижения уровня бедности в национальном масштабе, обеспечения равного роста и улучшения состояния окружающей среды;

б) способствовать осуществлению программы в области городской устойчивости, что предполагает постановку для всех крупных городов общих целей, достижение которых может осуществляться дифференцированно с различными приоритетами и использованием различных функциональных инструментов в зависимости от уровня политической приверженности и институциональных возможностей. Этот подход может обеспечить создание кроссекторальных союзов и взаимодополняемость секторальных реформ;

с) создать механизмы для обмена передовым опытом с другими городами, партнерами и центральными правительственными учреждениями в целях его тиражирования.

СНОСКИ

¹ Поддержка этого процесса осуществляется через программу "Потенциал XXI" в Европе и Содружестве Независимых Государств. Инициированная Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в 1992 году эта программа работает с правительствами, гражданским обществом и частным сектором для осуществления целей Повестки дня на XXI век, а также разработки инструментов демократического правления.

² Ряд стран экспериментируют с различными инструментами в целях повышения согласованности политики, среди которых можно отметить оценку экологического и экономического воздействия, городские аудиты, показатели качества жизни. В числе других инструментов можно отметить межминистерские комитеты по экологическим вопросам в Норвегии и Бельгии; экологическую оценку бюджета в Дании; и независимые уполномоченные по содействию интеграции федеральной политики в Канаде. Независимые ревизионные отделы способствуют созданию культуры подотчетности в области государственной политики, касающейся устойчивого развития.

³ СЕМР представляющая около 100 000 местных и региональных органов власти в 29 странах, принимает активное участие в Кампании за устойчивые европейские большие и малые города и осуществляет поддержку устойчивой практики.

⁴ Обычная проблема, связанная с отсутствием горизонтальной координации между различными секторами, касается планирования землепользования, мобильности и качества воздуха, которое в каждом случае осуществляется различными органами. То же самое справедливо для управления водными ресурсами и землепользованием (EUWG-Management 2003).

⁵ Другие инициативы включают дни без автомобильного транспорта, свободный транзит общественного транспорта в центральной части Калгари и Сиэтла и "умные" транспортные системы в Болонье (Италия) и Цюрихе (Швейцария) для регулирования транспортных потоков. Сеть "городов без автомобилей" включает около 70 крупных городов, которые взяли курс на разработку, соответствующий обмен информацией и внедрение методов управления в целях снижения объема городских транспортных потоков <http://www.eurocities.org/>.

⁶ 472 000 жителей Ванкувера, проживающие на территории площадью 11 400 га, фактически используют экологические ресурсы с территории 3,6 млн. га, таким образом оказывая значительное экологическое воздействие на глобальные естественные ресурсы.

⁷ В нормах городского планирования Российской Федерации была введена система выделения главных районов. Хотя такая система обязывает муниципальные власти разрабатывать правила в области использования и освоения земельных территорий, это делается лишь в некоторых случаях. В странах СНГ ключевое значение имеют новые планы и методы, направленные на адекватное решение неотложных проблем городского развития (UNECE 2001a).

⁸ По оценкам федерального агентства чрезвычайных ситуаций, до 75% жилищного фонда в стране подвержено воздействию естественных опасностей.

⁹ В Латвии "ускоренная приватизация" государственного и муниципального жилья позволяет передавать жилые единицы в аренду, сохраняя в то же время собственность на здания и городские земли. В Литве около 92% жилого фонда было приватизировано в 1992 году, однако большая часть городских земель по-прежнему находится в собственности муниципалитетов.

¹⁰ Размер дохода наиболее бедных американцев все дальше отстает от затрат на жилье. Бедные и бездомные в Соединенных Штатах получают дополнительное страховое пособие, талоны на питание и пособие по социальному обеспечению (<http://www.endhomelessness.org/pub/tenyear/index.htm>).

¹¹ FEANTSA дает простое, но четкое определение жилищно уязвимых лиц, как лиц, применительно к которым действует одно из следующих условий: i) отсутствие крыши над головой; ii) отсутствие жилья; iii) проживание в небезопасных условиях; iv) проживание в неприемлемом жилье.

¹² Около 10% домашних хозяйств в Латвии имеют задолженность по квартирной плате и/или по счетам за коммунальные услуги; в секторе арендного жилья этот показатель достигает 19,7% (UNECE 2003b,e).

¹³ Ввиду политики индустриализации и урбанизации в структуре жилищного фонда городов бывших социалистических стран преобладают панельные здания. На них приходится до 70% всего жилья в Бухаресте, 45% в Софии и 20% в Любляне (EAUE 2003).