



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/2005/5
3 August 2005

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Шестьдесят шестая сессия

(Женева, 19-21 сентября 2005 года)

(Пункт 3 предварительной повестки дня)

**СОЦИАЛЬНЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ РАЗВИТИЯ
НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

(Дискуссионный документ, подготовленный г-ном Эмиэлем А. Вегелином,
консультантом)

Сводное резюме

В настоящем дискуссионном документе рассматривается роль развития населенных пунктов в более широком контексте социально-экономического развития региона ЕЭК ООН с уделением особого внимания странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ). В нем рассматриваются основные элементы нынешней глобальной стратегии развития через фокусирование внимания на трех целях развития Декларации тысячелетия (ЦРДТ): сокращение масштабов нищеты, экологическая устойчивость и партнерство в целях развития. В документе отслеживается состояние населенных пунктов и влияние их развития на возможность достижения ЦРДТ с уделением особого внимания трем основным элементам работы Комитета по населенным пунктам ЕЭК ООН: а) жилищное строительство, б) управление земельными ресурсами (недвижимостью), и с) территориально-пространственное планирование, а также их взаимодействию.

В отношении сокращения масштабов нищеты в документе рекомендуется сделать новый упор на развитие населенных пунктов посредством более оптимального использования существующей городской инфраструктуры и жилого фонда, а также совершенствования адресной помощи. Также следует рассмотреть ограничения, касающиеся финансового сектора, управления земельными ресурсами и территориально-пространственного планирования. Эти элементы должны быть учтены в национальной стратегии по сокращению масштабов нищеты.

Далее высказывается мысль о том, что вышеупомянутый упор на развитие населенных пунктов будет также способствовать усилиям по обеспечению экологической устойчивости, поскольку он ведет к более оптимальному использованию существующих земель и жилого фонда, повышению эффективности использования энергии и ограничению ухудшения состояния окружающей среды (качества воды и воздуха), особенно в городских районах, поскольку такое ухудшение происходит в результате промышленных выбросов и выбросов из автотранспортных средств, а также вследствие применения неэффективных моделей использования территориального пространства.

Институциональные реформы и реформы в области управления имеют решающее значение для того, чтобы эти потенциальные выгоды были реализованы на практике. Центральным элементом этого процесса будут государственно-частные партнерства. В документе говорится о том, что государственному сектору необходимо сосредоточить внимание на своей роли механизма по созданию благоприятных условий, в то время как местные органы власти будут играть основную роль в обеспечении функционирования

рынков, а домашние хозяйства, общины и некоммерческий сектор будут основными участниками происходящих процессов наряду с коммерческим частным сектором. Потребуется приложить серьезные усилия по наращиванию потенциала для обеспечения того, чтобы все стороны, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, могли играть отведенные им роли.

Игнорирование развития населенных пунктов ведет к сохранению недостатков рынка, особенно в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, которые государственный сектор обычно не может устранить. В число областей, выделенных для принятия в них безотлагательных исправительных мер, входят поспешная и массовая приватизация жилого фонда и отсутствие управления этим фондом, а также появление и рост неофициального/незаконного жилья и другие проблемы, такие, как коррупция в строительном секторе, отсутствие жизнеспособных систем финансирования жилищного строительства и ограничения в отношении системы предложения земельных участков, которые в совокупности ведут к росту оперативных издержек и цен на земельные участки и жилищные услуги. Замедление темпов экономического роста, ограничения в сфере социального равноправия и потенциальная возможность возникновения общественных беспорядков в результате такого игнорирования являются серьезными соображениями, которые следует принять во внимание политикам.

Введение

1. Обсуждение вопроса о важности развития населенных пунктов для национальной экономики и достижения социального единства является своевременным для повышения степени понимания взаимосвязи между жилищным строительством и потреблением жилья, управлением земельными ресурсами и территориально-пространственным планированием, с одной стороны, и социально-экономическим развитием - с другой. В последние годы эти вопросы подробно не рассматривались Комитетом по населенным пунктам ЕЭК ООН, и поэтому было сочтено, что наступило время для такого всеобъемлющего обсуждения. Кроме того, в 2005 году официальная тема Всемирного дня Хабитат будет звучать "Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и города".

2. Из восьми ЦРДТ три цели являются широкомасштабными, предусматривают принятие серьезных мер по развитию населенных пунктов и касаются следующих проблемных областей:

цель 1: ликвидировать нищету (или, по крайней мере, сократить ее масштабы);

цель 7: обеспечить экологическую устойчивость; и

цель 8: развивать партнерства в целях развития.

В настоящем документе рассматривается каждая из этих трех проблемных областей с точки зрения аспектов, касающихся населенных пунктов. В конце каждого раздела приводится перечень вопросов для обсуждения.

I. СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ

A. Региональная ситуация

3. Регион ЕЭК ООН выделяется рядом характерных признаков, по которым он отличается от других регионов мира с точки зрения возможностей сокращения масштабов нищеты: это относительно богатый регион, разделенный посередине, с высокими доходами на душу населения и зрелыми системами социального обеспечения в самых развитых странах и значительно более низкими доходами на душу населения и меняющимися системами социального обеспечения в других странах, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ.

4. В течение второй половины двадцатого столетия происходил медленный рост численности населения региона ЕЭК ООН, которая стабилизировалась на рубеже столетий и, согласно прогнозам, будет постепенно сокращаться до уровня 70-х годов к 2050 году. Население быстро стареет: если в 2005 году средний возрастной показатель составляет 39 лет, то, по оценкам, к 2030 году он возрастет до уровня более чем 45 лет. В регионе существует высокая степень урбанизации: 73% населения в настоящее время проживает в городских районах, а к 2030 году этот показатель возрастет, согласно прогнозам, до 80%.
5. В период после второй мировой войны уровень занятости в добывающей промышленности и сельском хозяйстве существенно снизился, поднялся, а затем снизился в обрабатывающей промышленности и возрос в секторе услуг. Уровни безработицы в большинстве стран ЕЭК с начала 90-х годов остаются неизменно высокими и колеблются в пределах 9-12% от общей численности рабочей силы в странах ВЕКЦА и 15-16% - в странах ЮВЕ. Это происходит несмотря на наблюдаемый в последние годы обнадеживающий реальный рост ВВП на душу населения в странах ВЕКЦА и ЮВЕ: в период 2002-2004 годов в них был зарегистрирован среднегодовой рост этого показателя.
6. Соответственно, в странах ВЕКЦА и ЮВЕ сохраняется высокий уровень нищеты, особенно в регионе ВЕКЦА. Согласно оценкам, от 30% до 60% населения проживает ниже черты бедности, а в ряде стран с конца 90-х годов ухудшилась ситуация в плане неравенства доходов. Согласно последним оценкам, 50 миллионов людей по-прежнему испытывают крайнюю нужду (Обзор экономического положения Европы, 2004 год).
7. На протяжении десятилетий системы социального обеспечения в Западной Европе смягчали неблагоприятное воздействие безработицы, однако сегодня эти системы считаются негибкими и неустойчивыми, учитывая процесс старения населения. В переходный период сеть социальной защиты в странах ВЕКЦА и ЮВЕ в основном развалилась и практически не обеспечивает эффективной защиты в случае безработицы и нетрудоспособности. Уровень затрат на жилищное строительство, здравоохранение и образование остается низким по международным стандартам и в ряде стран фактически сократился, несмотря на отмечаемое в последнее время повышение темпов экономического роста.

В. Сокращение масштабов нищеты и роль развития населенных пунктов в прошлом

8. Нищета определяется не только уровнем дохода ниже черты бедности, но и отсутствием доступа к социальным услугам, жилью, услугам коммунальных служб, возможности владеть землей и справедливости. Нищета зачастую сопровождается неравенством и социальным отторжением, поэтому программа ликвидации нищеты тесно увязывается с программой обеспечения участия всего населения в жизни общества.

9. Традиционно экономический рост, создание рабочих мест и перераспределение доходов считаются основой любой стратегии сокращения масштабов нищеты, и сектор населенных пунктов сыграл главную роль в этом процессе в Европе после второй мировой войны, особенно благодаря осуществлению широкомасштабных послевоенных программ жилищного строительства. Эти программы, финансируемые из средств относительно богатого государственного сектора, сыграли ключевую роль в обеспечении как спроса, так и предложения:

а) что касается предложения, то относительно высокий эффект мультипликации доходов и занятости в результате инвестирования в сектор жилищного строительства (по сравнению с большинством других секторов этот сектор является трудоемким и имеет низкую долю импорта) обеспечил создание большого количества низкооплачиваемых рабочих мест в строительной промышленности, промышленности по производству строительных материалов и других вспомогательных секторах;

б) что касается спроса, то широкомасштабные государственные и полугосударственные программы строительства социального жилья явились главным инструментом перераспределения богатства для оказания помощи тем сегментам общества, которые не могли самостоятельно обеспечить себе социально приемлемые минимальные жилищные условия и нуждались в помощи государства.

С. Обновление существующего жилого фонда и городской инфраструктуры

10. В целом, логическое обоснование вышеуказанного подхода сохраняет свою силу и сегодня, даже несмотря на то, что в секторе строительства уже не создается такое большое количество рабочих мест, как это имело место в 50-е и 60-е годы. При коэффициенте мультипликации занятости примерно 1,9 инвестиции в (жилищное) строительство по-прежнему относительно привлекательны с точки зрения создания рабочих мест. Однако региональная ситуация и характер нищеты, описанные выше, имеют крайне негативные последствия для нынешних возможностей в плане сокращения масштабов нищеты в регионе ЕЭК и для роли развития населенных пунктов в этом контексте:

а) крупномасштабные программы строительства социального жилья являются сегодня менее привлекательными с учетом сокращения численности населения, ограниченности ресурсов государственного сектора и приватизации жилого фонда в странах с переходной экономикой, а также социального жилого фонда в западных странах (например, в Нидерландах и Великобритании);

б) такие программы также труднее осуществлять в больших масштабах ввиду нехватки земель для строительства нового жилья из-за ограничений в области территориально-пространственного использования земли;

с) кроме того, в контексте стран ВЕКЦА и ЮВЕ стремительно осуществляемая крупномасштабная приватизация жилья и обнищание новых владельцев ограничили возможности для поддержания в надлежащем состоянии значительных сегментов жилого фонда на уровне приемлемых стандартов или их обновления.

11. В этой ситуации уделение первоочередного внимания инвестициям для достижения более оптимального использования существующих зданий может быть более оправданным, чем инвестициям в строительство новых зданий. К числу инвестиций с высокой потенциальной социально-экономической отдачей относятся:

а) восстановление центральной части городов для объединения возможностей в сфере жилищного строительства и трудоустройства: зачастую существуют возможности для обновления существующих жилых домов в центральных районах, расположенных недалеко от мест, где имеются возможности трудоустройства;

б) реконструкция и обновление жилых массивов, особенно там, где вследствие поспешной приватизации практически не проводилось техническое обслуживание и ремонт зданий и их стоимость существенно снизилась;

с) легализация и обновление неофициальных поселений, которые быстро растут во многих странах с переходной экономикой в результате того, что государственный сектор не вводит в действие процедуры регистрации и продажи земельных участков и землепользования. В отсутствие надлежащей поддержки со стороны государственного сектора многие люди, особенно бедные, не имеют иной альтернативы, кроме как самостоятельно неофициально/незаконно создавать себе жилье, т.е. без разрешений на планировку и строительство и в большинстве случаев на государственных земельных участках, на которых не обеспечивается оказание адекватных услуг.

12. При концентрации внимания на программах обновления не следует руководствоваться исключительно физическими аспектами обновления. Главная цель должна заключаться в улучшении жилищных условий населения, поскольку, как указывалось выше, обычно именно в центральных районах городов и приходящих в упадок жилых массивах проживает значительная часть новых бедных. Другой важной задачей должно быть сохранение инвестированного капитала, а также поощрение экономического развития путем поддержки строительного сектора.

Д. Повышение адресности мероприятий

13. Учитывая социально-экономические преобразования в странах ВЕКЦА и ЮВЕ и ограниченные ресурсы государственного сектора, существует насущная потребность в повышении адресности мероприятий по сокращению масштабов нищеты, ориентированных на новых бедных. К их числу относятся: пожилые люди, инвалиды и другие группы, являющиеся жертвами социального отторжения, такие, как рома, жертвы ВИЧ/СПИДа, наркоманы, просители убежища и другие мигранты, которым трудно приспособиться к их новой среде и получить доступ к основным услугам. Потребность в такой адресности касается всех мер по сокращению масштабов нищеты, включая меры в области развития населенных пунктов. Многие из новых бедных в странах ВЕКЦА и ЮВЕ живут в ненадлежащих условиях либо в разрушающихся домах государственного жилого фонда, либо в неофициальных поселениях. Во многих странах ЕЭК (включая Западную Европу) в последнее десятилетие растет количество бездомных в городских центрах, и эта тенденция наиболее четко проявляется среди некоторых из вышеупомянутых социальных групп.

14. Зачастую в политическом плане нелегко оказывать адресную помощь именно этим группам, учитывая их общественное осуждение электоратом, который печется о собственных интересах. Однако важно преодолеть такие недальновидные соображения и использовать вместо них подходы, которые поощряют вовлечение таких групп в

социальную жизнь и принятие практических мер по предоставлению им доступа к основным объектам и услугам. Это должно восприниматься не как акт благотворительности, а как меры по сокращению масштабов нищеты, которые принесут пользу как небедным, так и бедным людям.

Е. Ограничения в отношении поддержки со стороны финансового сектора

15. В Западной Европе большая часть инвестиций, включая инвестиции в жилье, финансируется посредством займов. С течением времени более бедные слои общества все в большей мере также получают доступ к механизмам кредитования. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ наблюдается диаметрально противоположная ситуация: кредитное финансирование инвестиций намного более ограничено, а если кредиты выдаются, то обычно на короткий срок. Ограничения, касающиеся финансового сектора, наряду с неадекватными процессами и процедурами регистрации и отчуждения собственности ограничивают возможность использования существующего недвижимого имущества в качестве залога для финансирования его обновления и реконструкции. Естественно, что такие ограничения возможностей финансирования сильнее всего отражаются на бедных людях, которые зачастую не имеют других значительных активов, кроме дома, в котором они проживают, или земли, на которой они живут.

16. Связанные с финансовым сектором ограничения в отношении долгосрочного инвестирования в недвижимость в первую очередь определяются источниками средств, поступающих в финансовый сектор. В тех странах, где долгосрочные источники средств, такие, как пенсионные фонды и/или страховые компании, отсутствуют, финансовый сектор может выделять только ограниченную часть своих ресурсов на долгосрочное инвестирование за исключением случаев, когда это можно делать под программы государственных гарантий и/или программы дискретного финансирования проекта через размещение государственных облигаций, которые смягчают риск предоставления кредитов для инвестирования в собственность на долгосрочный период путем краткосрочного заимствования.

17. Другим возможным направлением действий для финансового сектора может быть использование (группового) не требующего предоставления залога ссудосберегательного метода. Такие методы не новы, так как они применялись для финансирования инвестиций в сельское хозяйство в ряде европейских стран с начала прошлого столетия. Этот метод используется в различных секторах в странах, имеющих совершенно различающиеся ситуации, но один общий признак: ограниченный доступ к долгосрочным займам, обеспеченным залогом. Нет никаких причин, по которым такие не требующие залога (по своему характеру) методы кредитования не могут использоваться для обновления

жилья/дома, как это уже происходит в ограниченной степени. Суть метода заключается в том, что один из членов группы может брать кредит только в том случае, если о нем известно, что он делал сбережения на протяжении нескольких лет; давления других людей его круга будет достаточно, чтобы он своевременно погашал кредит.

Правительства могут поощрять участие в таких программах с помощью финансовых стимулов или предоставлять стимулы кооперативным банкам для создания таких программ.

18. Кроме того, существуют значительные ограничения, касающиеся населенных пунктов, ограничивающие возможности финансирования инвестиций. Прежде всего речь идет о неопределенных правовых титулах на землю и собственность, что ограничивает возможность их использования в качестве залога, как об этом говорится ниже.

Ф. Ограничения в области управления земельными ресурсами и территориально-пространственного планирования

19. Местные правительства в странах ВЕКЦА и ЮВЕ не имеют надлежащих возможностей для обеспечения планового развития новых жилых районов, предоставления в них инфраструктурных услуг, регистрации прав владения землей и обеспечения соблюдения строительных стандартов с помощью действующей системы выдачи разрешений на строительство. Поэтому в середине и вокруг крупных городов появились неофициальные (технически говоря незаконные) поселения, созданные без генерального плана развития. Во многих случаях жители этих поселений не имеют признанных документов о праве владения земельными участками, на которых они проживают. Зачастую эти участки являются собственностью государства, которая с течением времени постепенно самовольно присваивается, в связи с чем в некоторых случаях возбуждаются судебные иски о ее возвращении, касающиеся еще досоциалистических времен. Даже если документы о праве владения землей являются правильно оформленными, в принципе они не могут быть предметом купли и продажи или использоваться в качестве залога в отсутствие четких, прозрачных и доступных измерений земельных участков и процедуры кадастровой регистрации. Такие неофициальные поселения зачастую не имеют надлежащей социальной и физической инфраструктуры и объектов, что приводит к ухудшению условий жизни. Это свидетельствует о том, что государственный сектор не обеспечивает территориально-пространственного планирования, создания инфраструктуры и управления городскими земельными участками, т.е. все функции, традиционно осуществляемые местными органами управления, чему в странах с переходной экономикой серьезно препятствует отсутствие возможностей.

20. Кроме того, значительная часть населения в странах с переходной экономикой (иногда до 30% на национальном уровне) проживает в незаконно построенных домах (т.е. построенных без разрешения на строительство) либо в обычных, либо в неофициальных поселениях. Виды незаконного жилья (включая пристройку дополнительного этажа над последним этажом жилых зданий) и причины их появления существенно различаются. Одна из причин заключается в том, что государственный сектор не создал эффективную систему выдачи и контроля за соблюдением разрешений на строительство. Другой причиной является социальное отторжение, которое препятствует доступу новых бедных к таким системам. Однако значительная часть незаконных строений никак не связана с бедностью, а попросту возникла из-за неспособности правительств обеспечить соблюдение строительных норм и правил, что ведет к спекуляции.

21. В то же время понятно, что в первую очередь бедные и другие обездоленные группы зачастую вынуждены строить жилье в экологически уязвимых районах (например, вблизи от источников воды или в районах, подверженных природным бедствиям) вследствие нехватки пригодных для строительства земель в соответствующих районах. Это также свидетельствует о том, что государственный сектор не обеспечивает территориально-пространственное планирование, создание инфраструктуры и управление городскими земельными участками, т.е. функции, традиционно осуществляемые местными органами управления, чему зачастую препятствует отсутствие возможностей.

22. Укрепление потенциала местных органов управления в этих областях не только содействует созданию более совершенных систем управления земельными ресурсами и планирования, но и косвенно способствует сокращению масштабов нищеты, так как оно позволяет бедным лучше использовать имеющиеся у них активы и в то же время способствует тому, чтобы при принятии своих инвестиционных решений они не ориентировались на непригодные районы или земли.

G. Вопросы для обсуждения

- a) В регионе ЕЭК ООН необходимо пересмотреть понятие нищеты применительно к конкретным уязвимым группам, которым может оказываться адресная помощь в виде конкретных мер по сокращению масштабов нищеты, например, посредством развития населенных пунктов.
- b) Учитывая положение новых бедных и общую социально-экономическую ситуацию в регионе ЕЭК, необходимо использовать новый инвестиционный подход в области развития населенных пунктов, ориентированный скорее на использование и

обновление существующего жилья, чем на строительство нового. Это может включать в себя восстановление центральной части городов, восстановление и обновление социального жилья и (в странах с переходной экономикой) легализацию и обновление неофициальных поселений.

- c) Меры финансового сектора в поддержку развития населенных пунктов ограничиваются уровнем зрелости самого финансового сектора (способностью предоставлять долгосрочные кредиты); связанными с населенными пунктами ограничениями на регистрацию документов о праве собственности на земельные участки и их куплю и продажу, ограниченным количеством выделяемых надлежащим образом земельных участков и факторами, ограничивающими надлежащее функционирование системы выдачи разрешений на строительство.
- d) Управление земельными ресурсами, территориально-пространственное планирование и контроль за строительством входят в число вопросов, которые обычно относятся к компетенции местных органов управления, и в этом отношении их возможности весьма ограничены во многих странах ЕЭК, особенно в странах с переходной экономикой. Преодоление этих ограничений в любом случае имеет крайне важное значение в качестве косвенного содействия развитию населенных пунктов для обеспечения сокращения масштабов нищеты.
- e) Международное сообщество должно оказывать поддержку странам региона, в частности странам с переходной экономикой, в их усилиях по сокращению масштабов нищеты посредством развития населенных пунктов в соответствии с вышеуказанными направлениями деятельности.

II. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ

23. В соответствии с ЦРДТ были выделены три цели Тысячелетия в области обеспечения экологической устойчивости. Одна цель (цель 9) предусматривает включение принципов устойчивого развития в страновые стратегии и программы и обращение вспять процесса исчезновения природных ресурсов. Две другие цели (цель 10 и 11) однозначно являются целями в области развития населенных пунктов:

- a) цель 10: сократить вдвое к 2015 году долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде, и долю людей, не имеющих доступа к базовым канализационным системам;

- б) цель 11: к 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 млн. обитателей трущоб.

24. Несмотря на то, что эти цели, разумеется, были сформулированы с учетом потребностей развивающихся регионов мира, они также имеют важное значение для региона ЕЭК. Хотя в городских районах уровень предоставляемых услуг более высокий, около 3 млн. человек в европейских городах не имеют доступа к безопасной питьевой воде и 8 млн. человек - к надлежащей системе канализации. Кроме того, в странах с переходной экономикой питьевая вода часто не отвечает требуемым стандартам.

А. Экологические проблемы

25. Экологические проблемы, касающиеся населенных пунктов, можно подразделить на несколько категорий. Одной из них является ухудшение состояния окружающей среды (воды и воздуха), особенно в городских районах, в результате промышленных выбросов и выбросов из автотранспортных средств, обусловленных пространственными структурами человеческого потребления. Эти выбросы представляют прямую угрозу здоровью человека и оказывают негативное влияние на глобальную окружающую среду, например, через отрицательное воздействие на озоновый слой и происходящее в связи с этим глобальное потепление. В регионе ЕЭК в нескольких крупных городах и городских агломерациях, расположенных у границ двух и более государств, происходят выбросы мелких частиц, в результате которых наносится значительный ущерб здоровью людей и возникают заболевания, приводящие к летальному исходу, и которых можно было бы избежать благодаря использованию более совершенных мер по охране окружающей среды. В этом случае национальные границы не имеют значения, и поэтому решение этих проблем требует надгосударственного подхода с использованием международных соглашений, координации норм выбросов и обеспечения их соблюдения. Это касается не только наиболее развитых стран. В странах с переходной экономикой уровень загрязнения непропорционально возрос не только вследствие быстрого роста количества автомобилей, но и их возраста и условий техобслуживания, а также неадекватной структуры налогообложения, мягких требований в отношении технического контроля и постоянного использования топлива, содержащего свинец.

26. Другой важной экологической проблемой, касающейся развития населенных пунктов, является производство и использование энергии. Ископаемые источники энергии являются исчерпаемыми, и их использование способствует появлению связанных с выбросами проблем, о которых говорилось выше. Из общего количества потребляемой энергии примерно 40% приходится на долю жилищного сектора, в частности

обогревающего и охлаждающего оборудования, причем зачастую такое потребление осуществляется энергонеэффективным способом.

В. Соображения, касающиеся использования земельных ресурсов, территориально-пространственного планирования и охраны окружающей среды

27. Помимо установления и обеспечения соблюдения норм выбросов в промышленности и при использовании автотранспортных средств, на уровне выбросов и использование энергии существенное влияние оказывают решения о месте расположения. На национальном уровне и уровне городских районов решения, касающиеся территориально-пространственного планирования и зонирования землепользования, оказывают влияние на распределение перевозок между государственными и частными транспортными средствами и соответствующие требования к инфраструктуре. Компактные города являются потенциально более экологически устойчивыми, но могут быть более энергоемкими, чем рассредоточенные населенные пункты вследствие систем кондиционирования воздуха, метрополитена, парковок и т.д. С другой стороны, то, каким образом изменяется мобильность населения (например, ежедневные поездки на работу, в школу и магазины) и как на нее влияет экологическая политика государства, окажет важное влияние на пространственные структуры населенных пунктов и спрос на жилье. Такие соображения имели и будут иметь решающее значение при разработке национальных и региональных руководящих принципов, касающихся территориально-пространственного планирования, а также для возможностей по их осуществлению и принятию. В этом отношении особо важное значение имеет самый высокий уровень иерархии территориально-пространственного планирования (т.е. общенациональный), поскольку на этом уровне может стимулироваться проведение дебатов по национальной политике в этих вопросах и оказываться влияние на их результаты.

28. Аналогичные соображения имеют важное значение на уровне города и района, только в большей степени с точки зрения осуществления, поощрения и обеспечения соблюдения национальной политики и руководящих принципов, касающихся территориально-пространственного планирования и землепользования, а также их учета в местных планах с целью создания условий для экологически устойчивых и совместимых видов землепользования.

С. Энергосбережение в развитии населенных пунктов

29. В прошлые десятилетия в регионе ЕЭК ООН были осуществлены важные нововведения в области использования энергосберегающих устройств и производства чистой, устойчивой солнечной энергии в домах. Для повышения энергоэффективности

жилых домов (и других зданий) необходимо дополнительно совершенствовать их систему водоснабжения, отопления и охлаждения, по мере того как с развитием технологий такие системы становятся все более доступными для потребителей.

30. Основопологающим вопросом является обеспечение такими технологиями потребителей и создание финансовых механизмов и стимулов для поощрения их принятия. Это имеет особо важное значение для стран ВЕКЦА и ЮВЕ, где зачастую не существует какой-либо связи между стоимостью энергии, за которую платят жильцы, и количеством потребленной энергии.

31. Поэтому в контексте вышеуказанных подходов к совершенствованию использования существующего фонда зданий особо важное значение имеет упор на энергосбережение в процессе обновления старой части городов и восстановления жилых районов. Необходимо ввести простые методы измерения энергопотребления и выставления счетов за энергопотребление, а также обеспечить возможность определять (или, в случае городского отопления, по крайней мере регулировать) фактическое количество потребляемой жилыми домами энергии из расчета на каждое домашнее хозяйство.

D. Экологические риски в строительной промышленности

32. Частично такими рисками являются проблемы, вызываемые выбросами. Для них были определены и время от времени обновляются нормы выбросов в промышленности, как, например, в контексте ЕС. В этой связи основная проблема заключается в обеспечении их принятия и соблюдения, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. То же самое касается вопроса об использовании энергии в строительстве и применения энергоэффективных технологий и строительных материалов.

33. Распространение информации о технологических новшествах и стоимости модернизации технологий является важным вкладом, который международное сообщество должно продолжать вносить через различные сети международных информационных центров по вопросам строительства.

34. Также необходимо применять и поощрять правила и нормы по обеспечению надлежащих условий труда в строительной промышленности для сокращения профессиональных рисков и повышения безопасности условий труда.

Е. Оценка устойчивости и стратегическая экологическая оценка

35. Для принятия практических мер с учетом вышеуказанных обеспокоенностей, касающихся экологической устойчивости, на различных уровнях системы управления, могут использоваться оценка экологической устойчивости и стратегические экологические оценки для конкретных проектов, местных оперативных планов и инвестиционных программ. Это обеспечит подробное рассмотрение таких проектов, планов и программ до их утверждения не только с точки зрения социально-экономических перспектив, но и ясной и четко сформулированной перспективы экологической устойчивости.

36. Уровень детализации таких оценок будет варьироваться в зависимости от характера проектов и программ и их масштабов. Во все большем количестве стран оценки воздействия на экологию становятся стандартными и обязательными инструментами при подготовке и оценке исследований по вопросу об осуществимости капитальных инвестиций, хотя эта практика менее распространена на уровне разработки стратегических программ. Ряд международных программ поддержки окружающей среды представили инструменты и руководящие принципы для проведения таких оценок. В частности, в странах ВЕКЦА и ЮВЕ существует настоятельная потребность в распространении информации и подготовке специалистов в этой области совместно с применением более широких методов по оценке соответствующих программ и проектов.

Ф. Вопросы для обсуждения

- a) Ученые-экологи и политики зачастую не в полной мере оценивают экологические последствия решений в области территориально-пространственного планирования, а это значит, что макропространственному планированию не уделяется того внимания с точки зрения политики, которого оно заслуживает. Соответственно, национальные и региональные планы или стратегии территориально-пространственного планирования являются обязательными инструментами политики только в ограниченном количестве стран в регионе ЕЭК, и даже в этих странах экологические компромиссы, предусмотренные различными сценариями территориально-пространственного планирования, зачастую являются весьма расплывчатыми.
- b) Существует насущная потребность в информационно-разъяснительной работе в отношении таких связей для обеспечения того, чтобы стратегии территориально-пространственного планирования в большей мере учитывали экологические аспекты и стали обязательными во всем регионе, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ.

- c) В процессе разработки политики недостаточно внимания уделяется вопросу о потенциальных возможностях сбережения энергии в строительстве нового жилья и, что еще более важно, в восстановлении жилого фонда, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ. Раздел, касающийся энергосбережения, следует включить во все национальные и местные планы действий и программы, предусмотренные в рамках местной политики в области жилищного строительства, для обеспечения того, чтобы этот элемент был приоритетным в политике жилищного строительства.
- d) Меры по сбережению энергии в жилищном строительстве окажутся наиболее эффективными, в частности в странах ВЕКЦА и ЮВЕ, если они будут осуществляться одновременно с реформами в области измерения потребления энергии, политики установления цен на энергию и формирования счетов для оплаты за энергию. Важное значение имеет постоянное проведение общественно-информационных кампаний. Существенное влияние в странах с хорошо развитыми финансовыми системами окажет применение финансовых стимулов для покупки энергоэффективного жилья и домашних обогревательных и охлаждающих приборов.

III. ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАЗВИТИЯ

A. Роль правительства в развитии населенных пунктов

37. Оценка роли правительства в развитии населенных пунктов за несколько десятилетий проходила определенные циклы. В 60-70-е годы прошлого столетия основной упор делался в основном на сильное руководство центрального правительства. В бывших социалистических странах руководящая роль центрального правительства в качестве ключевого элемента социальной системы того времени была неоспоримой. В Западной Европе после второй мировой войны центральные правительства главным образом занимались формированием политики, а также разработкой и осуществлением программ и проектов. Это отчасти было обусловлено представлением о том, что процесс развития населенных пунктов прежде всего включает в себя обеспечение общественных товаров и услуг (создание инфраструктуры и планирование) или "общественно полезных товаров" (жилье, финансирование жилищного строительства и освоение земель). Кроме того, ресурсная база центральных правительств была устойчивой, и в рамках проводимой правительствами послевоенной реконструкции роль центрального правительства по-прежнему имела важное значение.
38. В 80-е годы государство сократило свое участие на рынке жилья, делая больший упор на децентрализацию и делегирование ответственности за развитие населенных пунктов местным и районным органам власти. Примерно на рубеже столетия

институциональная ответственность за решение вопросов, касающихся развития населенных пунктов, легла в основном на местные органы управления, за некоторыми важными исключениями: ведущая роль в распоряжении социальным арендуемым жильем была передана частным некоммерческим жилищным ассоциациям по мере того, как правительства западноевропейских стран отходили от прямого участия в развитии такого жилья и управлении им, хотя местные органы власти продолжали играть важную роль в этом секторе. В других секторах жилищного рынка и финансирования жилищного строительства влияние правительства носило более опосредованный характер и выражалось в принятии регулятивных мер и использовании финансовых стимулов. С начала 90-х годов постепенно сложилась более разнообразная картина в связи с тем, что в проведении крупномасштабных работ по созданию инфраструктуры, решению вопросов создания коммунальных служб и управления ими, а также развития и реконструкции районов заметно возросла роль государственно-частных партнерств.

39. В вопросах планирования, развития инфраструктуры и освоения земель роль местных органов управления заметно усилилась, а роль центрального правительства ослабла. Хотя центральное правительство продолжало заниматься разработкой политики, на эти цели уже не выделялось столько финансовых ресурсов, как в предыдущие десятилетия, несмотря на появление новых важных проблем, таких, как обновление центральной части городов, восстановление жилья и экологические беспокойства, связанные с населенными пунктами.

40. Когда в 90-е годы страны с переходной экономикой стали проводить политику открытых дверей, возникли аналогичные тенденции, хотя они являлись в меньшей степени запланированными. Роль центрального правительства была быстро переопределена за относительно короткий период времени и также при наличии циклической тенденции: после периода управления, характеризующегося высоким уровнем централизации, с начала и до середины 90-х годов появилось желание свести к минимуму контроль правительства, что сопровождалось быстрой, бессистемной приватизацией государственного арендуемого жилья, которое было продано проживающим в нем жильцам, при этом в большинстве стран были установлены очень низкие цены за такое жилье. Были введены новые положения, расширяющие полномочия местных органов власти в сфере принятия решений: в настоящее время значение выполняемых ими функций получило более широкое признание, хотя их потенциал надо серьезно укреплять. Описанная выше схема приватизации все в большей степени признается ошибкой в сфере жилищной политики.

41. Явление, возникшее, как представляется, в регионе ЕЭК ООН в целом, представляет собой конвергенцию в виде предоставления участникам рынка возможности делать то, что они хорошо умеют делать, в рамках политики и регулятивных норм установленных в процессе взаимодействия центральных и местных органов власти.

В. Государственно-частное партнерство

42. Существуют два предварительных условия надлежащего функционирования рыночной системы в процессе развития населенных пунктов:

а) у частного сектора, включая финансовый сектор, должен быть предпринимательский потенциал и заинтересованность, чтобы заниматься крупными проектами и программами в области жилищного строительства, создания инфраструктуры, развития недвижимости и хозяйственного освоения земель;

б) правительство, в частности местные органы власти, должно иметь возможности для разработки и обеспечения соблюдения политики и регулятивной базы, в рамках которой будет функционировать частный сектор.

На практике эти условия часто не соблюдаются.

43. В странах ВЕКЦА и ЮВЕ и государственный, и частный секторы нуждаются в дальнейшем развитии и созревании для обеспечения осуществления сбалансированной модели развития в соответствии с этими требованиями. Области, вызывающими особую озабоченность, являются недостаточно развитый частный финансовый сектор и ограниченные возможности местных органов власти в сфере планирования и контроля, в то время как центральное правительство еще не привыкло разрабатывать общие рамки политики. Муниципальные финансовые системы также недостаточно развиты, в то время как центральное правительство располагает лишь ограниченными возможностями для предоставления финансовых стимулов для развития жилищного строительства и рынка недвижимости. Степень прозрачности и подотчетности действий местных органов управления, таких, как продажа государственных земель, проведение тендеров на проведение общественных работ и строительство жилых домов, по-прежнему не отвечает международным стандартам и должна повышаться.

44. В Западной Европе государственно-частные партнерства в сфере жилищного строительства, освоения земель, развития недвижимости и управления коммунальными службами не стали безоговорочно успешными в основном по той причине, что государственный сектор (зачастую местные органы власти) обычно не имеет достаточно

сил, чтобы надлежащим образом защищать государственные интересы, и не всегда понимает, какие стимулы, сдержки и противовесы требуются для обеспечения успешной работы таких партнерств.

С. Развитие с опорой на общины и некоммерческий сектор

45. Во всем регионе проявляется интерес к развитию с опорой на общины в поддержку расширения прав и возможностей прежде всего бедных общин и для наделения их гражданскими правами и обязанностями. Поэтому такое ориентированное на конкретные потребности развитие в большей степени учитывает потребности общины, хотя процессы проведения консультаций, необходимых для осуществления такого развития на практике, в целом являются новыми для стран ВЕКЦА и ЮВЕ. В противоположность этому, в Западной Европе участие общин в местном планировании и определении приоритетов развития широко практикуется, даже несмотря на то, что у общин стало появляться безразличное отношение к соответствующим процессам и процедурам ввиду того, что нормативные рамки, служащие основой для таких процессов, зачастую являются сложными и громоздкими.

46. Вопросами строительства социального жилья и управления им в Западной Европе в основном занимаются некоммерческие жилищные организации и местные органы управления. Эти некоммерческие жилищные организации, обычно создаваемые профсоюзами, церковными группами, отраслями промышленности и ассоциациями граждан по месту жительства, существуют с давних времен. Им все чаще предоставляют государственные средства и поручают строительство социального жилья без прямого вмешательства государства и без ограничений на осуществление ими функций застройщиков. В некоторых случаях они объединились и стали крупными организациями, управляющими десятками тысяч объектов, зачастую в разных городах: это приводит к утрате общиной своей индивидуальности и корней. Хотя, конечно, мотивы могут быть разными, организации, занимающиеся социальным жильем, фактически стали осуществлять функции застройщиков и иногда не выполняют свою главную задачу: строительство арендуемого жилья для населения с низкими доходами и управление им. Это отчасти объясняется трудностями в получении надлежащих участков земли, непризнанием новых целевых групп, а также тенденцией к уделению первоочередного внимания строительству нового жилья, а не восстановлению уже существующего.

47. В некоторых странах с переходной экономикой некоммерческий сектор социального жилья просуществовал до начала 90-х годов, например, в виде жилищных кооперативов, в то время как в других странах жилье обеспечивали крупные (промышленные) работодатели. После приватизации государственного и полугосударственного жилого

фонда спрос на арендуемое жилье в настоящее время почти целиком удовлетворяется посредством неофициальных договоренностей в обычных жилых районах и в неофициальных поселениях, поскольку в настоящее время государственного арендуемого жилья уже практически не существует. Институциональные механизмы, касающиеся социального арендуемого жилья, пока еще находятся в зачаточном состоянии. Между тем в приватизированном жилом фонде в связи с задержкой в проведении эксплуатационно-ремонтных работ, в частности мест и оборудования общего пользования (коридоры, крыши, лифты), возникли серьезные проблемы, в результате которых существенно ухудшилось состояние жилых зданий. Чтобы изменить такое положение и избежать массового сноса таких зданий, необходимо создать на базе общин эффективные механизмы управления по типу кондоминиумов и одновременно осуществлять капитальный ремонт и восстановление старых зданий.

D. Наращивание потенциала

48. История государственно-частных партнерств в Западной Европе и эволюция роли местных органов управления и некоммерческих организаций в населенных пунктах за последние десятилетия свидетельствуют о том, что для успешной деятельности таких партнерств необходимо развивать их потенциал и что для этого потребуются последовательно прилагать значительные усилия, связанные с предоставлением людских и финансовых ресурсов.

49. Учитывая происходящие в странах ВЕКЦА и ЮВЕ более радикальные изменения, необходимо приложить серьезные усилия для наращивания потенциала всех участников процесса развития населенных пунктов. Это относится к министерствам, занимающимся вопросами жилищного строительства, планирования и окружающей среды, местным органам управления, пока еще не располагающим необходимыми возможностями для выполнения своих законных функций, некоммерческим организациям и появляющимся участникам частного сектора, которые также не имеют надлежащих возможностей для выполнения своих функций на рынке социального жилья, - подрядчикам, консультантам, землеустроителям и финансовым институтам.

50. Институты подготовки кадров и исследовательские институты, учебные заведения, академии местных органов власти, факультеты по подготовке специалистов по землеустройству, архитектурные и инженерные факультеты университетов в странах ВЕКЦА и ЮВЕ не приспособлены к тому, чтобы готовить своих выпускников и слушателей к работе в такой изменившейся среде. Поэтому существует насущная потребность в осуществлении инвестиций в разработку специальных учебных программ и учебных материалов, организацию курсов практической подготовки, обменов лучшими

примерами практической деятельности и использование других инструментов обучения для ускорения процесса приобретения ими всеобъемлющих знаний.

Е. Вопросы для обсуждения

- a) В процессе развития населенных пунктов правительству следует продолжать выполнять функции органа, который создает надлежащие условия. Это в первую очередь относится к национальному правительству, которому следует сосредоточить основное внимание на разработке политики и контроле за ее осуществлением наряду с выполнением своих обязанностей, касающихся территориально-пространственного планирования и планирования природоохранной деятельности. Местным органам власти следует выполнять оперативные функции посредством поддержки мер по выделению земельных участков, местному территориально-пространственному планированию и обеспечению инфраструктуры, а также посредством создания благоприятных регулятивных рамок.
- b) Индивидуальные домашние хозяйства, представители частного сектора и некоммерческие организации будут продолжать определять направление развития населенных пунктов. Государственно-частные партнерства обладают очевидными потенциальными преимуществами, которыми нелегко воспользоваться на практике, поскольку для этого требуется понимание роли каждого из партнеров.
- c) Ограничения в отношении потенциала являются главным препятствием для стран с переходной экономикой. Следует разработать практические программы для устранения таких ограничений.

IV. ИЗДЕРЖКИ ДЛЯ СФЕРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ВСЛЕДСТВИЕ ИГНОРИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

А. Западноевропейские перспективы

51. В большинстве западноевропейских стран развитие населенных пунктов обычно рассматривается в качестве неотъемлемой части процесса социально-экономического развития. Относительная важность различных аспектов развития населенных пунктов с течением времени изменялась. Например, в период после окончания второй мировой войны до конца 60-х годов, когда стало ясно, что проблема нехватки жилья решена, одним из наиболее приоритетных направлений деятельности было жилищное строительство. Затем больше внимания стало уделяться устранению проблем с качеством жилья,

интегрированию финансирования жилищного строительства в политику финансового сектора и предоставлению финансовых стимулов. Нечто подобное произошло и с планированием, хотя оно всегда осуществлялось с точки зрения получения социальных и экономических выгод от надлежащим образом интегрированного сектора населенных пунктов как составной части общей социальной структуры.

52. В последнее время ограниченная интеграция уязвимых групп населения и иммигрантов стала являться одной из главных проблем, вызывающих обеспокоенность политиков во многих западноевропейских странах, и представляется несомненным, что политика в области территориально-пространственного планирования, управления земельными ресурсами и жилищного строительства должна играть в этой связи важную роль. Непринятие надлежащих мер вызовет усиление процесса формирования гетто, что может привести к возникновению взрывоопасной ситуации как в социальном, так и в политическом плане.

53. В контексте европейской интеграции развитие населенных пунктов еще не рассматривается в качестве одной из наиболее важных проблемных областей политики и существенного элемента для присоединения следующей группы государств - кандидатов на вступление в ЕС. Однако некоторые элементы населенных пунктов, такие, как экологическое воздействие городских агломераций, простирающихся за пределы национальных границ, явно носят наднациональный характер. Различия в стратегиях в области социального жилья, бюджетно-финансовой политики в сфере жилищного строительства и финансирования жилья также вызывают трения, особенно в зоне евро, и для решения таких проблем следует применять общеевропейский подход с целью постепенного согласования политики.

В. Перспективы стран ВЕКЦА и ЮВЕ

54. Если рассматривать положение в области населенных пунктов с точки зрения перспектив стран ВЕКЦА и ЮВЕ, то оно является намного более тревожным. На фоне произошедших за последнее десятилетие стремительных социально-экономических преобразований очень мало внимания уделялось необходимости замены существовавших ранее централизованных стратегий и программ в области развития населенных пунктов альтернативными стратегиями с учетом особенностей появляющегося рынка социального жилья.

55. Чаще всего положение в этом секторе теперь определяется появляющимися рыночными силами, которые пока еще очень несовершенны, и в некоторых странах уже проявились социально-экономические последствия такой ситуации:

а) поспешная приватизация бывшего государственного жилого фонда привела к появлению во многих странах неопределенности в отношении того, кто отвечает за управление значительными сегментами жилого фонда, в частности за управление общими пространствами и объектами, такими, как крыши, лестницы и лифты в многоэтажных зданиях. В результате этого начался необратимый процесс ухудшения состояния зданий, вследствие которого они в конечном итоге достигнут такого состояния, что не будут подлежать ремонту. Совершенно очевидно, что социальные и экономические издержки такого отношения к зданиям являются огромными, и чтобы остановить их дальнейшее разрушение следует принять безотлагательные восстановительные меры посредством введения и обеспечения соблюдения законов о кондоминиумах;

б) в результате этой приватизации также исчез арендуемый сегмент жилого фонда; люди, предпочитающие жить по той или иной причине в арендуемом жилье, теперь в основном зависят от неофициальных договоренностей со всеми вытекающими отсюда социальными издержками;

с) все большая часть городского населения проживает в настоящее время в необеспеченных всеми необходимыми услугами неофициальных поселениях (в ряде стран в таких поселениях живет до 30% городского населения), в которых отсутствие надлежащей инфраструктуры и гарантированных прав владения землей сдерживает участие жителей в процессе социально-экономического развития. Кроме того, несмотря на то, что развитие инфраструктуры после постройки зданий и урегулирование вопросов землепользования и землевладения постфактум является, несомненно, более эффективным, чем снос и реконструкция этих зданий, такой подход все равно остается более дорогостоящим по сравнению с вариантом заранее спланированного развития таких поселений, отвечающего утвержденным стратегиям и программам;

д) доля незаконно возводимого жилья быстро растет, главным образом вследствие того, что нормативные положения в области планирования, управления земельными ресурсами и строительства не были обновлены и отсутствует возможность надлежащего обеспечения их соблюдения, при этом социальные и экономические издержки в связи со сносом таких незаконных зданий в случае возникновения структурных или экологических рисков будут значительными;

е) Неправильное функционирование рынка привело к возникновению коррупции в строительном секторе (которая ведет к снижению качества строительства и росту затрат на строительство) и отсутствию жизнеспособных механизмов финансирования жилищного строительства. Аналогичным образом, вследствие отсутствия надлежащих

систем управления земельными ресурсами предложение земельных участников на рынке очень ограничено, а стоимость транзакционных издержек очень высока. Все это приводит к установлению очень высоких цен на жилье, которые оказываются неприемлемыми для большинства населения, в результате чего люди вынуждены искать неофициальные решения.

56. Учитывая тот факт, что обычно на развитие населенных пунктов уходит две трети национальных инвестиций (в недвижимость в отличие от движимых материальных ценностей, таких, как оборудование и механизмы, автотранспортные средства и товарно-материальные запасы), описанные выше проблемы представляют собой серьезное препятствие для экономического роста и более справедливого распределения социальных и экономических возможностей. Разумеется, социальные и экономические издержки игнорирования этих вопросов являются очень большими, в связи с чем устранение этих отрицательно влияющих на нормальное функционирование рынков ограничений отвечает интересам национальной экономики. Кроме того, непринятие мер в связи с ухудшением состояния существующего жилого фонда и муниципальных служб может привести к возникновению социальных беспорядков.

С. Вопросы для обсуждения

- a) Отсутствие на национальном уровне политики и программ в области жилищного строительства и развития городов в странах с переходной экономикой привело к серьезному игнорированию сектора населенных пунктов с опасными последствиями. Следует безотлагательно разработать политику развития населенных пунктов для определения приоритетных направлений действий и осуществления мер по исправлению положения.
- b) В ряде стран с переходной экономикой обновление и легализация неофициальных поселений являются неизбежными, представляя собой единственный реальный способ исправления ошибочной государственной политики в этой области в прошлом. Такие меры должны сопровождаться крупномасштабным новым строительством для обеспечения альтернатив развитию неофициальных поселений.
- c) Для решения проблемы незаконного строительства в странах с переходной экономикой и поддержки описанных выше альтернатив важное значение имеют совершенствование управления земельными ресурсами, планирование градостроительства, развитие инфраструктуры и обеспечение контроля за строительством. Для достижения этих целей потребуется приложить значительные

усилия для наращивания потенциала, прежде всего на уровне местных органов управления.

- d) Перед большинством стран с переходной экономикой остро стоит вопрос о введении, обеспечении соблюдения и осуществлении законодательства о кондоминиумах наряду с реализацией крупномасштабных программ восстановления, чтобы остановить процесс ухудшения состояния приватизированных бывших социальных жилых зданий.

Выводы

57. Сегодня, несмотря на значительные экономические успехи крупных городских центров в регионе ЕЭК ООН, глобализация обострила социальную поляризацию и явление нищеты в городах. Вместе с тем признается, что проблемы, связанные с ухудшением состояния окружающей среды, и социально-экономическая поляризация сконцентрированы в городах. Также во все большей степени признается, что реформы, проводимые в целях решения этих проблем, должны быть сосредоточены одновременно на экономических и социальных вопросах. Это предполагает использование новых моделей управления, предусматривающих децентрализацию полномочий и передачу их местным органам власти, демократизацию процесса принятия решений и проведение эффективных консультаций с общественностью.

58. В странах с переходной экономикой переход от централизованно планируемой экономики к экономике, опирающейся на рыночные отношения, добавил еще один уровень сложности в процесс развития городов. Интегрирование экономики этих стран в рынки ЕЭК ООН открывает значительные возможности для большего экономического процветания и социального благополучия городских жителей. Города стран с переходной экономикой остаются центрами экономического роста, технологических инноваций и культурного многообразия. Однако во многих странах уровень социального обеспечения существенно снизился, и нехватка финансовых ресурсов привела к снижению качества социальной инфраструктуры и социальных услуг. Эти проблемы приобретают особую остроту в крупных городских центрах, где ухудшение уровня жизни сопровождается быстрой социальной поляризацией и ростом нищеты.

59. Рост нищеты в городах представляет собой одну из наиболее серьезных проблем в регионе. Хотя нищета, социальное отторжение и неравенство намного более явно выражены в странах с переходной экономикой, они уже стали неотъемлемой частью социального ландшафта крупных городских районов во всем регионе ЕЭК ООН. Эти проблемы ставят под угрозу усилия, предпринимаемые в целях достижения процветания и

повышения качества жизни. Городские бедняки особенно уязвимы перед экономическими потрясениями; у них нет доступа к услугам, сетям социальной защиты и политическому представительству. Недавний опыт показывает, что наилучшим способом удовлетворения их потребностей является применение новых моделей демократического управления, ориентированных на интересы человека и учитывающих социальные факторы. В городах такая переориентация означает разработку муниципальной политики нового поколения (включая территориально-пространственное планирование, жилищное строительство, транспортное обслуживание и обеспечение городских услуг), которая способствует соблюдению принципов социальной справедливости и сохранению основ общин.

60. Несмотря на активизацию деятельности по реформированию политики, законодательства и институциональной сферы, жилищная политика в странах с переходной экономикой не поспевает за темпами развития рынка. Например, отсутствуют всеобъемлющие программы и стимулы для проведения ремонтно-эксплуатационных работ и обновления существующего фонда, что приводит к дальнейшему сокращению инвестиций и снижению стандартов. Кроме того, вопрос социального жилья не входит в число приоритетных вопросов в деятельности органов, отвечающих за разработку политики. Учитывая финансовые ограничения и озабоченности в отношении дефицита бюджета, предпочтение во все большей степени отдается рыночным решениям. Разработчикам будущей жилищной политики следует определить стратегии, являющиеся одновременно применимыми на практике и финансово жизнеспособными. Следует обеспечить более высокую степень адресности и транспарентности субсидий. Участие правительства обусловлено необходимостью поощрения инвестиций в этот сектор, создания возможностей для более эффективной работы рынка и расширения доступа маргинальных групп к недорогостоящему жилью.

61. В результате массовой приватизации возможности государственного сектора по предоставлению социального жилья сократились. В распоряжении местных органов власти осталась худшая часть фонда зданий. Большинство стран прекратили строительство нового социального жилья. Опыт прошлого десятилетия показывает, что правительствам не удалось интегрировать реформы в области социального жилья в более широкий процесс реструктуризации системы социальной помощи. Трудно сохранять социальные услуги в период строгой экономии финансовых ресурсов, но в то же время следует понимать, что это имеет особо важное значение для воспроизводства социального капитала, обеспечения качества жизни и экономического роста.

62. Кроме того, в результате этого переходного процесса произошло обнищание населения и обострилось неравенство в доходах. Одна из причин плохого технического

обслуживания многосемейных домов заключается в трудном финансовом положении жильцов и владельцев. В большинстве случаев рост стоимости связанных с жильем услуг опережал рост доходов, что привело к накоплению задолженностей. Правительствам следует оказывать помощь группам с низкими доходами посредством улучшения адресности основывающейся на их потребностях помощи и предоставления финансовых стимулов для привлечения инвестиций в обновление зданий в целях повышения их энергоэффективности.

63. По-прежнему остается проблемой приватизация городских земель: цены на земли на большинстве городских рынков стали более раздробленными, что отражает наличие дифференцированных возможностей для развития и получения прибыли. Ситуация, когда в городе обеспечивается нормальное управление процессом физического территориально-пространственного планирования, зонирования и регистрации земель для надлежащего управления динамическим процессом преобразования собственности, встречается редко.

64. Жилищный сектор следует рассматривать в качестве ключевого компонента производительного сектора экономики и использовать как инструмент содействия экономическому росту. Задача правительства заключается в разработке стратегии, которая поощряет инвестиции, способствует эффективному функционированию рынков и помогает маргинальным группам в обществе получить доступ к недорогостоящему жилью.

65. Для достижения этих целей требуется использовать новый подход. Он должен включать в себя оценки имеющихся ресурсов (например, оценку того, что может позволить себе нация, потребители и местные органы власти в плане земель, финансов и инфраструктуры) и жилищных потребностей с учетом качества и количества жилья. Для решения местных приоритетных вопросов, мобилизации ресурсов и определения обязанностей различных участников процесса, связанного с обеспечением жильем, следует разработать местные программы в области жилья. Однако на практике все оказывается сложнее.

Выборочная библиография

Отдел народонаселения ООН. База данных о мировых демографических перспективах: пересмотренный вариант 2004 года

UNECE/UNFPA. The new demographic regime: population challenges and policy responses. New York and Geneva, 2005

ЕЭК ООН. Обзоры экономического положения Европы, 2004 и 2005 годы

ЕЭК ООН. Документы и резюме работы семинара экспертов по политике достижения целей тысячелетия в области развития в регионе ЕЭК: сокращение экстремальных различий в доходах. Октябрь 2003 года

ЕЭК ООН. Документы и резюме работы симпозиума по социальному жилью. Ноябрь 2004 года

ООН-ХАБИТАТ. Положение дел в городах мира 2004/2005
