



---

## **Европейская экономическая комиссия**

### **Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию**

#### **Семьдесят четвертая сессия и Совещание министров**

Женева, 7–9 октября 2013 года

Пункт 5 d) предварительной повестки дня

#### **Обзор осуществления программы работы на 2012–2013 годы**

#### **Страновые обзоры жилищного хозяйства и землепользования**

### **Руководящие принципы подготовки страновых обзоров ЕЭК в области жилищного хозяйства и землепользования**

#### **Записка секретариата**

##### *Резюме*

Подготовка страновых обзоров ЕЭК в области жилищного хозяйства и землепользования является основным направлением деятельности Комитета по жилищному хозяйству и землепользованию. Комитет регулярно рассматривает методологии подготовки страновых обзоров для отражения социальных, экономических и политических изменений в жилищном хозяйстве и землепользовании в регионе ЕЭК ООН.

На своей семьдесят третьей сессии Комитет просил секретариат рассмотреть методологию подготовки страновых обзоров и разработать руководящие принципы подготовки таких обзоров. Эти руководящие принципы представлены в настоящей записке.

Комитету предлагается одобрить данные методологические руководящие принципы. После одобрения Комитетом руководящие принципы будут размещены на веб-сайте ЕЭК.

## I. Введение

1. Для поддержки реформ политики в области жилищного хозяйства и землепользования в регионе ЕЭК ООН, и особенно в странах с переходной экономикой, ЕЭК ООН осуществляет подготовку страновых обзоров жилищного хозяйства и землепользования. Эти страновые обзоры являются инструментом, позволяющим правительствам анализировать их политику, стратегии и деятельность учреждений в областях жилищного хозяйства, городского развития и землепользования. Кроме того, они помогают странам сравнить достигнутый ими прогресс в этих областях с прогрессом других государств региона. Основу страновых обзоров составляет аналитическое исследование жилищного хозяйства, городского развития и землепользования, подготавливаемое независимыми международными экспертами. На основе этого аналитического исследования формулируются практические рекомендации относительно проводимой политики.

2. В качестве целевых групп при проведении страновых обзоров выступают: прежде всего, национальные и местные органы, ответственные за принятие решений; международные и неправительственные организации; научные круги; и представители частного сектора, действующие в областях жилищного хозяйства, городского развития и землепользования.

3. ЕЭК занимается подготовкой обзоров жилищного хозяйства с 1996 года. К настоящему времени страновые обзоры были разработаны ЕЭК по следующим странам: Болгария (1996 год), Польша (1998 год), Словакия (1999 год), Литва (2000 год), Румыния (2001 год), Республика Молдова (2002 год), Албания (2002 год), Армения (2004 год), Российская Федерация (2004 год), Сербия и Черногория (2006 год), Грузия (2007 год), Беларусь (2008 год), Кыргызстан (2010 год), Азербайджан (2010 год) и Таджикистан (2011 год). Страновой обзор по Украине будет завершен в 2013 году.

4. Рекомендации, вынесенные по результатам страновых обзоров, дали толчок к проведению политических реформ. Например:

- в Армении после завершения странового обзора была разработана государственная программа жилищного обеспечения для отдельных групп населения и утверждена рамочная программа по улучшению жилищных условий социально незащищенных групп населения. Кроме того, правительство приступило к осуществлению пятилетней программы технического обслуживания многоквартирных жилых домов и управления ими;
- с начала проведения странового обзора по Азербайджану в 2010 году правительство внесло поправки в свой жилищный кодекс и разработало градостроительный кодекс;
- в Беларуси рекомендации по результатам странового обзора 2008 года получили свое воплощение в нормах законодательства, призванных сделать жилье более доступным благодаря программам накопления сбережений и упрощению доступа к ипотеке и займам под низкий процент. В рамках этих реформ рассматриваются новые нормативные положения о сбережениях на строительство жилья. Кроме того, была начата реализация программы проектирования и строительства энергоэффективного жилья, и запущен пилотный проект по созданию арендного жилья в Минске;

- в Грузии после проведения странового обзора был разработан проект кодекса территориально-пространственного планирования и строительных норм. В него вошли, например, правила легализации имеющихся незаконно возведенных строений;
  - в Сербии страновой обзор стал основой для существенных улучшений жилищного законодательства, включая принятие нормативно-правовой базы в области социального жилья.
5. В настоящей записке содержится информация о целях страновых обзоров, правовом обосновании их структуры и роли, которую они играют в содействии проведению правовых, политических и инфраструктурных реформ. Эта информация может быть полезна экспертам, которые участвуют в проведении страновых обзоров, и органам, использующим страновые обзоры в своей работе.
6. В 2008 году Бюро Комитета провело самооценку подготовки страновых обзоров (ECE/HBP/2008/4<sup>1</sup>). Основной темой в процессе самооценки стала процедура подготовки страновых обзоров. Настоящая записка основана на результатах этой самооценки, и в ней рассматриваются вопросы логистики, а также структура и содержание страновых обзоров.
7. В остальной части записки содержатся руководящие принципы, включенные в три следующие области: процедура подготовки страновых обзоров (раздел II), структура и содержание страновых обзоров (раздел III) и использование страновых обзоров в качестве инструмента стимулирования реформ в сфере жилищного хозяйства и землепользования (раздел IV).

## II. Процедура подготовки страновых обзоров

8. **Запрос.** Комитет рассматривает вопрос о подготовке странового обзора после получения запроса от соответствующего национального ведомства или министерства, адресованного директору отдела, обслуживающего Комитет<sup>2</sup>. В случае одобрения запроса Комитетом секретариат ЕЭК ООН (далее – секретариат) просит страну назначить координатора по проекту странового обзора.
9. **Назначение** координатора. Страна назначает представителя соответствующего министерства в качестве координатора проекта. Координатор поддерживает регулярные контакты с секретариатом по вопросам подготовки и проведения миссий по изучению ситуации и координации деятельности национальных экспертов. Координатор должен владеть английским языком.
10. **Создание** национальной группы экспертов. Национальная группа экспертов создается правительством принимающей страны для оказания поддержки международной группе. Это делается до проведения предварительной ознакомительной поездки секретариата. Национальные эксперты представляют государственные учреждения, занимающиеся вопросами жилищного хозяйства и землепользования в государстве – объекте обзора. Эксперты предоставляют информацию, имеющую отношение к страновому обзору, до проведения миссии по изучению ситуации и оказывают содействие международной группе во время миссии и после ее завершения. Работа национальной группы экспертов яв-

<sup>1</sup> Размещено по адресу <http://www.unece.org/hlm/sessions/69thsession.html>.

<sup>2</sup> Образец запроса размещен по адресу <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

ляется нефинансовым вкладом правительства принимающей страны в осуществление странового обзора.

11. **Предварительная ознакомительная поездка.** Секретариат предпринимает предварительную поездку в страну с целью установления контактов с национальными и местными организациями, имеющими отношение к жилищному хозяйству, городскому развитию и землепользованию, и сбора информационных материалов, которые могут быть полезными международным экспертам. После поездки разрабатывается структура странового обзора и составляется список национальных экспертов с указанием контактной информации. Решение о структуре странового обзора принимается в консультации с национальными органами на уровне учета основных проблем в области жилищного хозяйства, городского развития и землепользования, выявленных в ходе ознакомительной поездки.

12. **Создание международной группы экспертов и сбор справочной информации.** Группа международных экспертов учреждается секретариатом. В состав группы входят специалисты в области жилищной политики, жилищного финансирования, городского развития и управления, использования земельных ресурсов и управления земельными ресурсами. Эксперты выступают в своем личном качестве и избираются на основании их профессиональной компетенции и знания региона. Представители страны – объекта обзора обычно не назначаются экспертами по этой же стране в целях недопущения конфликта интересов и получения независимой внешней оценки.

13. Секретариат и национальный координатор создают условия для первоначального контакта между международными и национальными экспертами посредством электронной почты, чтобы в дальнейшем международные эксперты могли напрямую обращаться к национальным экспертам с целью получения необходимой справочной информации для их соответствующих глав и, таким образом, готовиться к миссии по изучению ситуации.

14. От национальных экспертов ожидают активного участия в процессе сбора соответствующей справочной информации и данных. Информация предоставляется международным экспертам заблаговременно, не позднее чем за четыре недели до начала миссии. Основные документы и нормативные акты по возможности должны предоставляться на английском языке.

15. Справочная информация включает программные документы, доклады, публикации, перечни и копии соответствующих нормативно-правовых актов, а также доступную и актуальную экономическую информацию за последние 10 лет. При необходимости могут быть запрошены данные за более ранние периоды.

16. **Миссия по изучению ситуации.** Миссия по изучению ситуации осуществляется секретариатом и международной группой экспертов. как минимум за месяц до миссии по изучению ситуации международные эксперты должны представить в секретариат проект плана их глав, охватывающий основные пункты, объемом в две страницы. Миссия по изучению ситуации включает установление фактов и обширные дискуссии с национальной группой экспертов и органами, занимающимися вопросами жилищного хозяйства и землепользования в стране. Тесное сотрудничество между международными и национальными группами экспертов является непременным условием успешной миссии по изучению ситуации. В процессе миссии могут быть организованы посещения жилых комплексов и других объектов.

17. **Предварительные проекты глав.** Международные эксперты готовят первые проекты их глав после завершения миссии по изучению ситуации. Предполагаемый объем главы составляет 7–10 страниц (шрифт Times New Roman, размер шрифта 11, печать через один интервал). Каждая глава содержит предлагаемые рекомендации по вопросам политики. Предполагается, что во время написания этих проектов группа национальных экспертов отвечает на дополнительные вопросы международных экспертов или секретариата, если в этом возникает необходимость.

18. **Окончательный проект.** Секретариат и международные эксперты сотрудничают в подготовке пересмотренного проекта. Этот проект направляется государственным органам для подтверждения и проверки. Секретариат подготавливает окончательный проект с учетом полученных комментариев. Окончательный проект представляется Комитету на утверждение.

19. **Опубликование.** После утверждения странового обзора Комитетом он публикуется на английском языке и, если об этом просят соответствующие органы страны, на русском языке. Соответствующие органы страны обеспечивают перевод исследования на национальный язык. Документ выпускается в печатном виде и размещается в электронной форме на вебсайте Комитета по адресу <http://www.unecsc.org/hlm>.

20. **Стартовое мероприятие.** После опубликования документа на английском и национальном языках в стране проводится стартовое мероприятие с участием широкого круга международных и национальных представителей жилищного и земельного секторов.

21. **Распространение.** Экземпляры документа распространяются непосредственно среди всех государств – членов ЕЭК через соответствующие министерства, местные органы власти и другие учреждения.

22. При планировании и организации исследования для странового обзора следует учитывать следующие факторы:

- **Финансирование.** Страновые обзоры финансируются главным образом из внебюджетных фондов, в основном в форме взносов государств-членов в Целевой фонд для деятельности в области жилищного хозяйства и землепользования. Иногда государства-члены также оказывают непосредственную помощь, внося свой вклад в проводимую деятельность и покрывая путевые расходы международных экспертов. Страны, в отношении которых проводится обзор, предоставляют национальных экспертов и обеспечивают сбор данных и информации, перевод соответствующих документов, устный перевод и транспорт для поездок в ходе миссий.
- **Сотрудничество с международными организациями.** В ходе миссий в рамках страновых обзоров секретариат должен налаживать контакты с международными организациями в стране проведения миссии, чтобы воспользоваться имеющимися у них знаниями.
- **Источники.** Анализы, подготавливаемые международными экспертами, должны основываться на данных и информации, предоставляемой страной – объектом обзора, а также на докладах и публикациях международных организаций и агентств-доноров, работающих в стране.
- **Примерная продолжительность подготовки странового обзора.** Процесс подготовки странового обзора должен занимать примерно 38 недель, включая предварительную поездку (одна неделя), сбор справочной информации и данных (шесть недель), миссию по изучению ситуации

(от одной до двух недель), разработку глав и рекомендаций (двадцать четыре недели) и опубликование (шесть недель).

### III. Структура и содержание страновых обзоров

23. Страны – объекты обзора различаются по географическому, политическому и социально-экономическому признакам, и поэтому вряд ли возможно установить единую структуру странового обзора для всех стран. Предлагаемая структура является ориентировочной и должна быть скорректирована в зависимости от ситуации.

24. Прежде чем приступать к подготовке своих глав, международным экспертам следует ознакомиться с информацией, содержащейся на веб-сайте Комитета<sup>3</sup>. На веб-сайте размещены опубликованные страновые обзоры и имеются другие полезные ссылки и информация.

25. Страновые обзоры ориентированы на различных пользователей, которым может потребоваться разная информация. Тем не менее наиболее важным компонентом национальных обзоров, особенно для национальных органов стран – объектов обзора, являются выводы и рекомендации. Они содержатся в заключительной части каждой главы и резюмируются в последней главе странового обзора.

26. Рекомендации по вопросам политики должны быть непосредственными, однозначными и реалистичными и предусматривать сроки их выполнения. Они должны указывать, какие меры необходимо принять для осуществления изменений и какие должностные лица ответственны за выполнение этих мер. Рекомендации должны включать указания по вопросам для координации деятельности различных субъектов.

27. Рекомендуется следующая структура страновых обзоров:

28. **Преамбула.** Эта часть национального обзора включает предисловие Исполнительного секретаря ЕЭК ООН, введение, выражение признательности и резюме.

29. **Общий обзор по стране.** Эта глава содержит информацию о географии, политической системе, населении и социально-экономических условиях страны.

30. **Правовые и институциональные основы жилищного хозяйства, городского развития и землепользования.** Эта часть состоит из двух глав, каждая из которых посвящена правовым и институциональным основам жилищного хозяйства, городского развития и землепользования. В этих главах определены сильные и слабые стороны правовой и институциональной систем. В них приводится анализ соответствующих субъектов и их деятельности, уровня вовлеченности государственного и частного секторов и участия общественности в процессе принятия решений.

31. **Жилищные условия, эксплуатационно-техническое обслуживание и управление.** В этом разделе дается анализ жилищного фонда, включая его физическое состояние, наличие, доступность, пригодность для жизни и соответствие культурным нормам, а также практических методов эксплуатационно-

<sup>3</sup> Размещено по адресу <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

технического обслуживания и управления, включая роль частного сектора в управлении жилым фондом<sup>4</sup>. В этом разделе также приводится анализ коммунальных услуг, энергоэффективности жилищного сектора и форм владения жильем (таких, как право собственности на жилище, индивидуальная собственность, кондоминиумы и кооперативы). В разделе затрагиваются гендерные аспекты (например, наличие права собственности на жилище у женщин), адаптация к изменениям климата и стратегии борьбы со стихийными и антропогенными бедствиями посредством улучшения жилищных стандартов проектирования. Наконец, в этом разделе дается анализ жилищной политики, включая нормативную основу и политические инструменты в сфере жилищного хозяйства.

**32. Городское развитие и планирование.** В этом разделе внимание уделяется состоянию городского развития, включая такие вопросы, как урбанизация, уход населения из городских и сельских районов, уплотнение центральных районов города или разрастание городов, социальная интеграция, джентрификация, социально смешанная застройка, а также плановая и внеплановая жилищная застройка в контексте строительства удобных для жизни и компактных городов. В этом разделе также приводится анализ крупных проектов жилищного строительства, реконструкции заброшенных районов (новое строительство и обновление старых промышленных зон), территориального планирования, управления ростом городов, адаптации к изменению климата и смягчения его последствий и проблемы неформальных поселений. В этом разделе также рассматриваются основы политики территориального развития и нормативного регулирования землепользования, включая генеральные планы и районирование.

**33. Инфраструктура и коммунальные услуги.** В этом разделе дается оценка качества инфраструктуры и коммунального обслуживания, а также роли различных субъектов в оказании таких услуг и управлении. В нем рассматриваются действующие в стране системы управления и степень их содействия процессу оказания услуг. В нем также дается оценка инвестиционных приоритетов.

**34. Управление земельными ресурсами и землепользование.** Этот раздел, как правило, состоит из двух глав, каждая из которых посвящена земельной политике и управлению земельными ресурсами. В первой главе содержится анализ национальной системы управления земельными ресурсами, включая: соответствующие государственные органы; в определенных случаях – роль нотариусов; кадастр недвижимости, в том числе кадастровую основу; участие частного сектора в управлении земельными ресурсами, геодезические рамки и составление топографических карт; оказание услуг населению, включая предоставление информации о земельных ресурсах и недвижимости; сотрудничество с другими департаментами и муниципалитетами; жилищное кредитование (включая процесс регистрации, нотариальные сборы и процедуры взыскания); и использование земли в качестве залога. Вторая глава этого раздела посвящена анализу основ земельной политики<sup>5</sup>, включая текущие или запланированные реформы.

<sup>4</sup> См. также “Elements of the right to adequate housing”, размещено по адресу <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>.

<sup>5</sup> При подготовке этой главы рекомендуется использовать “Добровольные руководящие принципы ответственного регулирования вопросов владения и пользования земельными, рыбными и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности”, разработанные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, которые размещены по адресу <http://www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf>.

35. **Финансовая основа жилищного хозяйства и землепользования.** В этом разделе рассматриваются вопросы государственного и частного финансирования жилищного и земельного хозяйства, наличия жилищного финансирования, ценовой доступности жилья, финансирования деятельности по улучшению жилищных условий и мер по повышению энергоэффективности жилья, в том числе в интересах малоимущих слоев населения. В данном разделе также рассматриваются связь между жилищной политикой и банковской системой и роль национальных и местных органов, занимающихся вопросами жилищного финансирования.

36. **Рекомендации по вопросам политики.** В этом разделе содержится резюме рекомендаций, включенных в каждую из глав.

#### **IV. Страновые обзоры как инструмент стимулирования реформ в жилищной сфере, городском развитии и управлении земельными ресурсами**

37. Страновые обзоры являются источником конкретных рекомендаций по вопросам политики. Важно обеспечить выполнение этих рекомендаций и поддержать осуществление политических реформ. После подготовки страновых обзоров правительствам рекомендуется разработать национальный план действий, предусматривающий конкретные меры по осуществлению содержащихся в обзоре рекомендаций. ЕЭК может оказать содействие в разработке такого плана действий при условии наличия внебюджетных средств.

38. В 2013 году ЕЭК предложила организовывать национальные диалоги по вопросам городской политики. Цель этих диалогов будет заключаться в содействии проведению политических реформ в соответствующих странах путем оказания поддержки в разработке национальных планов действий и их осуществлении. Для мониторинга осуществления планов действий странам рекомендуется образовать межведомственные комитеты в составе представителей всех ключевых министерств и ведомств, занимающихся вопросами жилищного хозяйства, городского планирования и управления земельными ресурсами.

39. Для обеспечения более эффективного согласования действий с ООН-Хабитат и содействия ее работе по координации подготовки третьей Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III)<sup>6</sup> предлагается учредить эти национальные межведомственные комитеты в сотрудничестве с ЕЭК ООН и ООН-Хабитат в качестве национальных комитетов Хабитат. В дальнейшем эти комитеты могли бы в дополнение к наблюдению за осуществлением планов действий по страновым обзорам участвовать в политических и стратегических дискуссиях по вопросам, связанным с подготовкой Хабитат III.

40. Национальные диалоги по городской политике могут содействовать укреплению правовых, институциональных и управленческих рамок, с тем чтобы национальные и местные органы, структуры, занимающиеся вопросами городского планирования, жилищного хозяйства и землепользования, могли справиться с имеющимися и будущими трудностями.

<sup>6</sup> Согласно решению Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в ее резолюции A/RES/66/207, размещенной по адресу [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/207](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/207).



41. Через несколько лет после опубликования странового обзора страна – объект обзора может обратиться к группе международных экспертов с просьбой о проведении оценки осуществленных реформ. Группа экспертов оценит выполнение рекомендаций, обсудит будущие стратегии в сфере жилищного хозяйства и землепользования и оценит последствия странового обзора для жилищной политики. Это может создать условия для долговременного мониторинга реформ и постановки новых политических задач для решения возникающих проблем.

42. Комитету по жилищному хозяйству и землепользованию предлагается одобрить эти руководящие принципы подготовки страновых обзоров жилищного хозяйства и землепользования, подтвердить важность ведущей роли ЕЭК в подготовке национальных обзоров и поощрять сотрудничество ЕЭК с другими международными организациями и учреждениями, заинтересованными в оказании помощи в подготовке страновых обзоров в области жилищного хозяйства и землепользования по конкретным странам региона ЕЭК ООН.

---