

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по жилищному хозяйству
и землепользованию****Семьдесят шестая сессия**

Женева, 14–15 декабря 2015 года

Пункт 6 d) предварительной повестки дня**Обзор осуществления программы работы
на 2014–2015 годы****Страновые обзоры жилищного хозяйства
и землепользования****Проект пересмотренных руководящих принципов 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 социально-экономических и политических изменений в жилищном хозяйстве и землепользовании в регионе ЕЭК ООН.

Комитет утвердил руководящие принципы для подготовки национальных обзоров в ходе своей семьдесят четвертой сессии (ECE/HBP/2013/8)¹. В дальнейшем эти руководящие принципы были пересмотрены с учетом рекомендаций представителей правительств, международных и национальных экспертов, принимавших участие в подготовке страновых обзоров в период 2013–2015 годов. Предлагаемые изменения направлены на то, чтобы сделать страновые обзоры более удобными и полезными для соответствующих стран.

В настоящей записке содержатся пересмотренные руководящие принципы, которые Комитету предлагается рассмотреть и одобрить. После одобрения Комитетом руководящие принципы будут размещены на веб-сайте ЕЭК.

* По техническим причинам настоящий документ представлен с опозданием.

¹ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2013/ECE_HBP_2013_8.pdf.



I. Введение

1. Для поддержки реформ политики в области жилищного хозяйства и землепользования в регионе ЕЭК, и особенно в странах с переходной экономикой, ЕЭК 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 директивные органы; 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), Таджикистан (2011 год) и Украина (2013 год). В 2015 году будет проведен страновой обзор по Республике Молдова.

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

- в Армении после подготовки первого странового обзора в 2004 году 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)². Основной темой в процессе самооценки стала процедура подготовки страновых обзоров.

7. Настоящая записка основана на результатах этой самооценки, и в ней рассматриваются вопросы логистики, а также структура и содержание страновых обзоров. В остальной части записки содержатся руководящие принципы, относящиеся к трем следующим областям: процедуре подготовки страновых обзоров (раздел II), структуре и содержанию страновых обзоров (раздел III) и использованию 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 Комитет³. 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 является 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

² <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/2008/ECE.HBP.2008.4.e.pdf>.

³ Образец запроса размещен по адресу <http://www.unecce.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

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 проведение подробных обсуждений с национальной группой экспертов и органами, занимающимися вопросами жилищного хозяйства и землепользования в стране. Тесное сотрудничество между международными и национальными группами экспертов является неременным условием успешной миссии по изучению ситуации. В процессе миссии могут быть организованы посещения жилых комплексов и других объектов.

17. Предварительные проекты глав. Международные эксперты подготавливают 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. Пересмотренный проект. Секретариат и международные эксперты сотрудничают в подготовке пересмотренного проекта. Этот проект затем направляется государственным органам для подтверждения и проверки.

19. **Стартовое мероприятие.** В стране проводится стартовое мероприятие с участием широкого круга международных и национальных представителей жилищного и земельного секторов. Цель стартового мероприятия – собрать замечания по проекту странового профиля от всех заинтересованных сторон.

20. **Окончательный проект.** Секретариат подготавливает окончательный проект с учетом полученных замечаний. Окончательный проект представляется Комитету на утверждение.

21. **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 веб-сайте Комитета по адресу <http://www.unecse.org/housing>.

22. **Распространение.** Экземпляры документа отправляются правительству страны, по которой был подготовлен обзор, и по запросу – другим государствам – членам ЕЭК, организациям и экспертам.

23. 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 секретариату следует налаживать контакты с международными организациями в стране проведения миссии, чтобы воспользоваться имеющимися у них знаниями и информацией, а также заручиться возможной поддержкой в деле осуществления содержащихся в страновом обзоре рекомендаций.
- **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 (1 неделя), сбор справочной информации и данных (6 недель), миссию по изучению ситуации (от 1 до 2 недель), разработку глав и рекомендаций (24 недели) и опубликование (6 недель).

III. Структура и содержание страновых обзоров

24. 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.

25. Прежде чем приступать к подготовке своих глав, международным экспертам следует ознакомиться с информацией, содержащейся на веб-сайте Комитета⁴. На веб-сайте размещены опубликованные страновые обзоры и имеются другие полезные ссылки и информация.

26. Страновые обзоры ориентированы на различных пользователей, которым может потребоваться разная информация. Вместе с тем 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.

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

28. Рекомендуется следующая структура страновых обзоров:

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

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

31. **Жилищный фонд, включая правовую и институциональную основу.** В этом разделе дается анализ жилищного фонда, включая его физическое состояние, наличие, доступность, пригодность для жизни и соответствие культурным нормам, а также методов эксплуатационно-технического обслуживания и управления, включая роль частного сектора в управлении жилым фондом⁵. В нем также приводится анализ коммунальных услуг, энергоэффективности жилищного сектора и форм владения жильем (таких, как право собственности на жилище, индивидуальная собственность, кондоминиумы и кооперативы). Здесь же 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. Также дается анализ жилищной политики, включая нормативную основу и политические инструменты в сфере жилищного хозяйства. Кроме того, в этом разделе анализируются правовые и институциональные основы жилищного хозяйства. Выделяются сильные и слабые стороны правовой и институциональной основы жилищного хозяйства. Дается анализ соответствующих субъектов и их функций в структуре жилищного хозяйства, уровня вовлеченности государственного и частного секторов и участия общественности в процессе принятия решений.

32. **Городское развитие и планирование, включая правовую и институциональную основу.** 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

⁴ Размещено по адресу <http://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/country-profiles-on-housing-and-land-management.html>.

⁵ См. также “Elements of the right to adequate housing”, размещено по адресу <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>.

ка, а также плановая и внеплановая жилищная застройка в контексте строительства удобных для жизни и компактных городов. 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. Кроме того, рассматриваются основы политики территориального развития и нормативного регулирования землепользования, включая генеральные планы и районирование. Анализируются правовые и институциональные основы городского развития. Выделяются сильные и слабые стороны правовой и институциональной основы городского развития. Дается анализ соответствующих субъектов и их функций в системе городского развития, уровня вовлеченности государственного и частного секторов и участия общественности в процессе принятия решений.

33. Инфраструктура и коммунальные услуги. В этом разделе дается оценка качества инфраструктуры и коммунального обслуживания, а также функций 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. Правовые и институциональные положения в отношении инфраструктуры рассматриваются в разделе городского развития.

34. Управление земельными ресурсами и землепользование, включая правовую и институциональную основу. Этот раздел, как правило, состоит из двух глав, посвященных 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 политики⁶, включая текущие или запланированные реформы. Кроме того, в данном разделе анализируются правовые и институциональные основы управления земельными ресурсами. Выделяются сильные и слабые стороны правовой и институциональной основы городского развития. Дается анализ соответствующих субъектов и их функций в жилищном хозяйстве, уровня вовлеченности государственного и частного секторов и участия общественности в процессе принятия решений.

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 нем также рассматриваются связь между жилищной политикой и банковской системой и роль национальных и местных органов, занимающихся вопросами жилищного финансирования.

⁶ 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>.

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 поддерживать 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. Для разработки и последующего мониторинга осуществления планов действий странам рекомендуется учредить **межведомственные управляющие комитеты** в составе представителей всех ключевых министерств и ведомств, занимающихся вопросами жилищного хозяйства, городского планирования и управления земельными ресурсами, а также представителей местных властей, академических кругов, частного сектора и гражданского общества. Рекомендуется, чтобы эти руководящие комитеты учреждались официально правительствами, к примеру распоряжением министра или руководителя профильного учреждения. Руководящему комитету следует проводить регулярные заседания в целях мониторинга осуществления национального плана действий.

39. 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.

40. Комитету по жилищному хозяйству и землепользованию предлагается одобрить эти пересмотренные 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.