



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО
НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ
(ХАБИТАТ II)

Стамбул, Турция
3-14 июня 1996 года

Distr.
GENERAL

A/CONF.165/7

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пункт 8 предварительной повестки дня

БУДУЩЕЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ:
РАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА - ЗАЛОГ УСПЕХА

Записка секретариата

1. В соответствии с резолюцией 47/180 Генеральной Ассамблеи Подготовительный комитет Хабитат II на своей второй основной сессии в своем решении II/6 постановил, что основные обзоры тенденций и условий, касающихся населенных пунктов, которые были представлены на его второй сессии, и Глобальный доклад по вопросу о населенных пунктах должны быть объединены в единый свод взаимосвязанных выводов. В соответствии с этим решением представленный доклад, предваряемый установочным резюме, был подготовлен в качестве компендиума вопросов и тенденций, касающихся населенных пунктов и жилья, включая оценку нынешних и прошлых политических курсов и программ и перспективу на будущее. Первоначально, установочное резюме было подготовлено в качестве документа A/CONF.165/PC.3/3/Add.1, а основной текст - в качестве документа A/CONF.165/PC.3/CRP.2 для третьей основной сессии Подготовительного комитета.

Настоящий документ подготовлен на основе обобщения следующих основных обзоров Хабитат:

- Доклад о положении в области населенных пунктов (Глобальный доклад по вопросу о населенных пунктах, который распространяется на Конференции Хабитат II в виде документа A/CONF.165/INF.3);
- Обзор тенденций в политике и программах, проводимых странами и международными организациями в осуществление рекомендаций, принятых Хабитат: Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (A/CONF.165/PC.2/4);
- Среднесрочный обзор хода осуществления Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года (A/CONF.165/PC.2/5 и A/CONF.165/PC.2/6);
- Обзор национальных и международных мероприятий в области населенных пунктов, содействующих осуществлению Повестки дня на XXI век (A/CONF.165/PC.2/8); и
- Обзор нынешних глобальных тенденций экономического и социального развития и их влияние на планирование, развитие населенных пунктов и управление ими и рекомендации по будущим действиям на национальном и международном уровнях (A/CONF.165/PC.2/9).

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. УСТАНОВОЧНОЕ РЕЗЮМЕ	1 - 39	6
II. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ИХ СВЯЗИ С НАСЕЛЕННЫМИ ПУНКТАМИ	40 - 61	16
A. Общие тенденции	41 - 44	16
B. Макроэкономические тенденции и нищета в городах	45 - 51	18
1. Рост населения, задолженность, торговля и перестройка экономики	45	18
2. Тенденции в положении городской бедноты и на рынках труда	46 - 48	18
3. Неравенство, поляризация и изоляция	49 - 50	19
4. Цена социального разобщения в городах	51	19
C. Тенденции в области урбанизации и городского жилья	52 - 61	20
1. Урбанизация и рост численности городского населения	52 - 54	20
2. Тенденции в области городского жилья	55 - 59	21
3. Окружающая среда в городах	60 - 61	23
Резюме		24
III. ПЛАНИРОВАНИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ	62 - 96	24
A. Общие тенденции	62 - 83	24
1. Осуществление Повестки дня на XXI век: рациональное использование окружающей среды в городах	65 - 67	26
2. Рациональное руководство городами и роль планирования с широким участием населения	68 - 72	27
3. Проблемы управления городами	73 - 77	29
4. Планирование и управление в благоустроенном городе	79 - 83	32
B. Краткая историческая справка по вопросам политики и практики в области жилья	84 - 91	33
1. От непосредственного строительства жилья - к оказанию поддержки деятельности других	86	34
2. Усиление роли партнерских связей между государственным и частным секторами	87	35

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
3. От игнорирования различий в интересах мужчин и женщин к их учету в политике и планировании	88 - 89	36
4. От собственного жилья, построенного на основе самопомощи, - к различным вариантам владения жильем	90	36
5. Права собственности и гарантии владения жильем	91	37
C. Стратегии в области жилья: от глобальной деятельности - к деятельности на местном уровне	92 - 94	37
D. Донорская политика и потоки внешних ресурсов на цели развития населенных пунктов	95 - 96	39
Резюме		40
IV. ВНУТРЕННИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОРОДОВ: ДИРЕКТИВНЫЕ И ПРОГРАММНЫЕ ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ	97 - 124	41
A. Внутренние проблемы городов	97 - 100	41
B. Директивные и программные ответные меры	101 - 121	42
1. Земля и управление земельными ресурсами	104 - 107	43
2. Инфраструктура и основные услуги	108 - 111	45
3. Финансирование жилья и населенных пунктов	112 - 115	47
4. Рационализация субсидирования жилья	116	49
5. Жилищное строительство	117 - 121	50
a. Стимулирование деятельности сектора жилищного строительства и увеличение предложения доступных по цене строительных материалов	118	50
b. Пересмотр стандартов, норм и правил в области строительства и планирования	119	50
c. Создание благоприятных условий для сдачи жилья в аренду	120	50
d. Важность обеспеченных гарантий в отношении жилья	121	51
6. Развитие приносящих доход видов деятельности и сетей безопасности для самых бедных слоев населения	122	51
C. Управление предложением и спросом в городе: рациональное использование ресурсов и охрана окружающей среды	123 - 124	52

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		52
V. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ	125 - 152	53
A. Содействуют ли города процессу развития?	126	54
B. Земля и финансы	127 - 129	54
C. Насущная необходимость оптимального соотношения между свободой действий и обязанностью защищать интересы других ...	131 - 133	55
D. Надлежащая городская администрация	134 - 137	56
E. Проблемы и потенциальные возможности в управлении городом	138 - 140	57
F. Масштабы и воздействие	141 - 143	58
G. Обеспечение устойчивого развития населенных пунктов	144 - 146	60
H. Проблемы неравенства	147 - 149	61
I. Преодоление разрыва между этапом формулирования политики и этапом ее осуществления	150 - 152	62
Резюме		62
VI. ПОЛИТИКА НА БУДУЩЕЕ	153 - 157	63
Десять полезных советов для обеспечения устойчивого развития населенных пунктов		64
Приложение: ПЕРЕЧЕНЬ РАССМОТРЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ		66
Примечания		67
Таблицы		
1. Степень урбанизации		21
2. Основные характеристики городского жилья		22
3. Расходы из государственного бюджета в городах		30
4. Эволюция политики в области населенных пунктов		31
Вставки		
1. Нехватка жилья в целом по планете		22
2. Примеры загрязнения окружающей среды в городах		23

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Стр.

Вставки (продолжение)

3.	Ключевые перемены в области планирования населенных пунктов и управления ими	25
4.	Цели и принципы Повестки для Хабитат	26
5.	Борьба с загрязнением в Сан-Паулу	27
6.	Планирование с широким участием населения в Боготе	28
7.	Роль НПО/ОУО в населенных пунктах	29
8.	Широкомасштабное благоустройство - что лежит в основе успеха?	34
9.	Общие черты плодотворных партнерских связей между государственным и частным секторами	35
10.	Какие факторы обуславливают вялое осуществление жилищных стратегий ..	38
11.	Новые элементы в разработке национальных стратегий в области жилья	38
12.	Поддержка процесса наращивания потенциала со стороны доноров	39
13.	Новаторские подходы в области земельной политики	43
14.	Общественный транспорт в Куритибе (Бразилия)	44
15.	Партнерство между государственным и частным секторами в предоставлении услуг - положительный опыт АЖЕТИП	46
16.	Финансирование жилья и населенных пунктов	47
17.	Новаторские подходы НПО к жилищному финансированию	48
18.	Экспериментальные подходы к субсидированию жилья	49
19.	Взаимосвязанность проблем, стоящих перед городами-гигантами	53
20.	Отличительные черты эффективной городской администрации	57
21.	Пути расширения масштабов деятельности	59
22.	Масштабность, сфера охвата и устойчивость - опыт ФОНХАПО	59

УСТАНОВОЧНОЕ РЕЗЮМЕ

1. Мы живем в урбанизирующемся мире: к концу текущего тысячелетия впервые в истории человечества большая часть населения планеты будет проживать в городах и поселках. Для многих миллионов людей жизнь в городе стала вопросом выживания, весьма далеким от сохранявшегося в течение веков иллюзорного взгляда на город как на место, обещающее безопасность и процветание. В слишком многих городах радужные надежды обернулись нищетой, насилием, загрязнением окружающей среды и перенаселенностью. Однако города во всем мире продолжают расти, и любые попытки сдержать этот рост оказываются безуспешными. Города остаются центрами глобальной деятельности в областях финансов, промышленности и связи; они служат хранилищем богатства культурного разнообразия и ареной динамичных политических процессов; они располагают огромным потенциалом для производства, творчества и поисков нового. Говоря абстрактно, города не являются носителями только "хорошего" или только "плохого" с точки зрения развития человечества: они могут содержать и содержать в себе элементы и того, и другого. Ключевая и насущная задача заключается в том, чтобы содействовать развитию тех компонентов, которые несут в себе благо, и противодействовать тем, которые таят в себе зло, с тем чтобы обеспечить успешное развитие городов в социальном, экологическом и экономическом планах в интересах всех их нынешних жителей и будущих поколений. Именно эта задача и стоит перед Конференцией Хабитат II в Стамбуле.

*Вставка 1***ДЕСЯТЬ ПОЛЕЗНЫХ СОВЕТОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

1. Приветствуйте блага и новые возможности, создаваемые ростом городов, но боритесь с неравенством и деградацией окружающей среды в городах. В противном случае, в долгосрочной перспективе затраты на города будут перевешивать создаваемые ими блага.
2. Используйте потенциал и ресурсы населения и предпринимателей, но не сводите все к рыночным отношениям. Руководящие органы должны координировать действия других, контролировать их и пресекать злоупотребления. Свобода созидания должна уравниваться обязанностью защищать интересы бедных слоев населения.
3. Если правительство располагает лишь скудными ресурсами, то наилучшим способом защиты интересов бедных слоев населения является широкомасштабная борьба с ограниченностью предложения, прежде всего в отношении земли и финансирования. Для этого целесообразнее использовать не запретительные, а стимулирующие меры (например, целевые инвестиции).
4. Укрепляйте структуры городского руководства и городские институты - экономические, политические и общественные. Создавайте стимулирующие рамки для общественной деятельности - проявляйте уважение к НПО и ОУО как к независимым выразителям мнений гражданского общества. Адаптируйте универсальные принципы транспарентности, отчетности и представительности руководства к местным условиям. Во всех случаях обеспечивайте вовлечение женщин.
5. В максимальной степени используйте партнерские связи между государственным и частным секторами для привлечения дополнительных средств и возможностей, однако не смешивайте "частное" с "коммерческим". Все партнеры должны получать выгоду от своего участия.
6. Сосредоточьте внимание на широкомасштабном распространении удачных идей, решений и подходов, а не только проектов и программ. Используйте являющиеся, как правило, ограниченными государственные средства и средства НПО для мобилизации дополнительных ресурсов из более крупных структур и учреждений на устойчивой основе. Укрепляйте связи между формальными и неформальными структурами.
7. Нарращивайте руководящий потенциал на всех уровнях, но не относитесь к деятельности по управлению городом как к панацее. Укрепляйте контроль на местах за мобилизацией и расходованием ресурсов с помощью подотчетных структур и транспарентного контроля за деятельностью. Рациональная политика является залогом успеха даже в том случае, если имеющиеся ресурсы ограничены.
8. Не беритесь за все сразу: сосредоточьте внимание на небольшом количестве ключевых межсекторальных вопросов, таких, как городская беднота, "коричневая повестка дня" и ограниченность предложения, и разработайте перспективные цели и стратегии по их решению. В максимальной степени используйте информационную деятельность.
9. Не отделяйте жилье и населенные пункты от более широких экономических, политических и социальных направлений деятельности. Используйте комплексный подход.
10. Разрабатывайте политику с учетом, прежде всего, местных условий, а не заимствованных моделей или концепций. Рыночная экономика в условиях глобализации не дает всех ответов для решения проблем справедливого и устойчивого развития населенных пунктов.

2. Настоящий доклад представляет собой резюме того, что нам известно о населенных пунктах на настоящий момент и что нам необходимо сделать для материализации наших планов обеспечения устойчивого развития городов на практике в будущем. Основное внимание в нем уделяется общим принципам, урокам, совместно извлеченным из накопленного опыта, и примерам эффективных подходов, уже проверенных на практике. Эти подходы и практический опыт свидетельствуют о том, что прогресс может быть достигнут даже в условиях острой нехватки ресурсов и широкого распространения нищеты; они свидетельствуют о том, что залогом успеха является рациональная политика.

Глобальные тенденции и их связи с населенными пунктами

3. В течение последних 50 лет, и особенно активно после окончания "холодной войны", в мире происходили глубокие экономические и политические трансформации и в то же время прослеживалась внутренняя неразрывность моделей роста и сохранения неравенства. Именно эти изменения и вызвали к жизни бурную урбанизацию как глобальное явление в последней четверти XX века. Одни из них являются кульминационным проявлением развития экономических и технологических сил, берущих свое начало в промышленной революции и росте капитализма. К таковым относятся:

- усиление экономических преимуществ городов;
- глобализация экономики;
- повышение роли отраслей сферы обслуживания в сопоставлении с сельским хозяйством и обрабатывающими отраслями; и
- технологические новшества.

4. Причины других изменений более близки нам по времени. Падение Берлинской стены и развал Восточного блока в 80-х годах рассматриваются многими как явления, подтверждающие отсутствие альтернативы рынкам и ориентированной на рынок политике в качестве основного инструмента экономического роста. Что касается политической сферы, то здесь происходит пересмотр функций и рамок ответственности государственного и частного секторов. В наше время мало найдется сторонников "большого правительства" или централизованного государственного планирования; мир охватила волна демократических преобразований, поскольку народы борются за утверждение своего понимания национальной самобытности и пересмотр правительственных механизмов; основные рычаги политической власти постепенно переходят из рук центральных руководящих органов в руки местных органов власти; все более активную роль в экономической и политической жизни играют НПО, ОУО и массовые общественные движения.

5. Эти широкомасштабные тенденции имеют огромное значение для населенных пунктов и жилья. В целом, процесс глобализации порождает общие проблемы и создает одинаковые возможности, однако формирующиеся в результате этого структуры и конечные результаты весьма отличаются друг от друга, требуя различных ответных мер в каждом конкретном случае. К его отрицательным последствиям относятся усугубляющиеся неравенство, бездомность, перенаселенность городов и деградация окружающей среды, причем, судя по всему, эти процессы все больше и больше выходят из под контроля национальных и муниципальных органов власти. Достаточно увидеть, сколь стремительно и разнопланово развиваются процессы преобразований, влияющие на города, чтобы понять, сколь необходимы новые инструменты и подходы в области управления. К положительным последствиям относятся увеличение объема городского производства, активизация экономической деятельности, повышение уровня здравоохранения и расширение доступа к водоснабжению и санитарии. Демократизация предоставляет больше места для деятельности неправительственных организаций, налаживания партнерских связей между государственным и частным секторами и осуществления планирования и руководства на децентрализованной основе с широким привлечением населения, что абсолютно необходимо для успешного развития городов в будущем.

6. Во всех странах показатели макроэкономического развития определяют общую базу ресурсов, расходуемых на деятельность в интересах развития населенных пунктов, однако для многих развивающихся стран последние 15 лет были чрезвычайно сложными. Политика "структурной перестройки", активно рекомендуемая такими международными учреждениями, как Всемирный банк

и МВФ в качестве средства преодоления хронической экономической слабости развивающихся стран ведет, в краткосрочной перспективе, к сокращению правительственных ассигнований и имеет особо тяжелые последствия для городской бедноты. Хотя между экономическим ростом, уровнем урбанизации, качеством жилья и предоставляемых основных услуг и социальными показателями прослеживается четкая взаимосвязь, существует немало исключений из этого правила: рациональная политика может привести к успеху даже в том случае, если имеющиеся ресурсы ограничены.

7. По оценкам Всемирного банка, примерно 330 миллионов человек в городах развивающихся стран живут в условиях "абсолютной нищеты", почти 600 миллионов - "в условиях, опасных для жизни", а 800 миллионов - "в жилищах, не соответствующих установленным нормам". В африканских странах, расположенных к югу от Сахары, и в Латинской Америке (в отличие от Восточной Азии) рост нищеты происходил более быстрыми темпами в городах, нежели в сельских районах. В обзорах Хабитат делается общий вывод о том, что экономическое неравенство и социальная изоляция усиливаются как внутри, так и между странами и городами, Севером и Югом. Отчасти это является результатом (по крайней мере в краткосрочной перспективе) экономической либерализации, поскольку на рынках всегда наблюдается дискриминация в отношении тех, кто имеет меньший доход и располагает меньшим капиталом. Неравенство в городах становится все более и более отчетливым: высокие стены, которыми отгораживаются от мира богачи в элитарных пригородах Лос-Анджелеса или Боготы, являются столь же красноречивым свидетельством социальной изоляции, что и увеличивающееся количество бездомной молодежи на улицах Лондона или Бомбея.

8. Структуры урбанизации и городского жилищного строительства отражают тенденции в экономическом росте и неравенстве. Рост городов в редких случаях является "стихийным": это - предсказуемая реакция на тенденции в экономическом развитии и миграции. Ожидается, что за период с 1990 по 2030 год численность населения планеты увеличится на 3,7 миллиарда человек; 90 процентов этого прироста придется на развивающиеся страны, причем доля горожан к этому количеству составит также 90 процентов.

9. Меры, принимаемые городами в ответ на возникновение этих тенденций, значительно варьируются, в результате чего даже в городах с примерно одинаковыми показателями дохода на душу населения жилищные условия являются весьма различными. С увеличением национального дохода повышаются качество жилья, плотность застройки и степень охвата услугами (по не их доступность). Правда, за этими цифрами скрываются значительные различия в положении населения в разных районах одного и того же города или в разных городах с примерно одинаковыми показателями дохода в зависимости от принадлежности к тому или другому полу, типа домовладения, доступа к услугам и их ценовой приемлемости. Если в одних городах цены на землю и жилье и размеры арендной платы опережали рост доходов, то в других городах возможности обеспечения себя жильем, судя по всему, не сократились, потому что рост доходов соответствовал росту цен, потому что бедные слои населения сумели адаптироваться к ухудшающемуся положению на рынке жилья и/или потому что местные органы власти проводили весьма успешную политику в этой области. При этом, правда, нельзя сказать, чтобы в развивающихся странах за последние 15 лет где-либо наблюдалось и улучшение жилищных условий самых бедных групп городского населения.

10. Что касается городской жилой среды, то здесь тенденции к ее ухудшению являются более однозначными, поскольку практически во всем мире увеличение промышленного производства и рост городов сопровождались более активным загрязнением и увеличением потребления энергоресурсов. Это справедливо как в отношении самих городов, так и в отношении влияния их роста на экологические условия в национальном и глобальном масштабе ("экологический след" городов).

Планирование населенных пунктов и управление ими

11. За последние 25 лет в политике в области населенных пунктов, касающейся данных проблем и возможностей, произошли существенные изменения. Эти изменения коснулись следующих четырех принципиально важных направлений деятельности: устойчивое развитие, руководство, управление и благоустройство городов.

12. В процессе осуществления Повестки дня на XXI век руководителям городов приходится решать, по крайней мере, четыре следующие задачи:

- осуществление "коричневой повестки дня" (повышение качества здравоохранения, водоснабжения, санитарии, удаления твердых отходов и т.д.);
- уменьшение числа физических рисков и несчастных случаев, связанных с перегрузками и перенаселенностью;
- достижение экологически устойчивых взаимосвязей с районом, окружающим город (например, сохранение сельскохозяйственных земель и отдаленных водных ресурсов);
- обеспечение того, чтобы "экологический след" города, т.е. его воздействие на глобальную экоустойчивость, был положительным (например, за счет уменьшения загрязнения атмосферного воздуха и обеспечения контроля за потреблением ископаемых источников топлива и выбросом загрязняющих веществ автотранспортом и предприятиями).

Для большинства городов в развивающихся странах самой приоритетной по-прежнему остается первая из этих задач; в промышленно развитых странах большее внимание уделяется воздействию на региональную и глобальную экоустойчивость, однако лишь немногими правительствами разработаны общенациональные рамки для принятия соответствующих решений и наказания нарушителей. Если в отношении жилья успеху могут содействовать меры, непосредственно ориентированные на эту область, то для достижения действительной экологической устойчивости требуется также вести борьбу с нищетой.

13. Нередко говорят, что именно на бедняках и основывается деятельность города, но можно ли заставить город работать на бедняков? Если мы хотим этого добиться, то здесь чрезвычайно важным является их непосредственное участие в процессах планирования и принятия решений; широкомасштабное участие населения содействует повышению эффективности за счет оперативного учета в проводимой политике реальных потребностей, повышает устойчивость благодаря тому, что люди обретают "свое место в системе", и ускоряет процесс развития за счет мобилизации ресурсов и способностей всех категорий городского населения. Все группы населения должны иметь возможность высказывать свои мнения по ключевым решениям на уровне города. Для этого требуется разработка соответствующей системы представительного городского руководства. Для надлежащего управления городом жизненно важными являются механизмы строгой отчетности (например, на основе выборов) и транспарентность в действиях должностных лиц.

14. Перед руководителями городов стоит в высшей степени трудная и сложная задача. Они должны не только эффективно решать технические проблемы, но должны также планировать и осуществлять политику в условиях разноплановости, неопределенности и отсутствия приемлемости в кадрах и политическом руководстве; управлять весьма несовершенными рынками земли и жилья; находить и поддерживать нужное равновесие между государственным вмешательством и либерализацией; устанавливать новые партнерские связи с НПО и частными предпринимателями; играть роль посредников в случае коллизии интересов; противодействовать давлению со стороны центрального правительства, претендующего на их базу доходов; и сохранять централизованный контроль над процессом принятия решений. К этому следует добавить и острую недостаточность средств, наблюдаемую в большинстве развивающихся стран, где руководителям приходится работать при годовом показателе дохода на душу населения в 2-5 долл. США; при столь мизерных ресурсах даже самые деятельные и предприимчивые руководители вряд ли могут добиться чего-то существенного. Об этом полезно помнить тем, кто видит в городском управлении панацею от жилищных проблем. Поэтому самой первоочередной задачей является поиск путей увеличения доходов на местном уровне и контроля за ними, без нанесения при этом ущерба положению бедных слоев населения.

15. Вторая по приоритетности задача заключается в создании потенциала, позволяющего творчески решать проблемы стремительных и многоплановых преобразований, поскольку именно они и являются

характерной чертой городского развития. Рост городов невозможно "сдерживать": социальные, экономические и политические изменения в городах развивающихся стран уже опередили по своим темпам способность и/или готовность руководящих органов пересмотреть свои организационные рамки, с тем чтобы обеспечить эффективное управление этими процессами. Их основная задача заключается теперь скорее в распределении людских, финансовых и технических ресурсов так, чтобы были удовлетворены потребности городского роста, и в обеспечении устойчивости такой деятельности.

16. Комплексный характер подхода к развитию населенных пунктов не ограничивается включением в них природоохранных компонентов; эти подходы охватывают также тесные связи, существующие между населенными пунктами и экономической политикой, социальной политикой, культурой и такими менее материальными (но не менее важными) сторонами городской жизни, как безопасность и терпимость. Вопрос о необходимости превращения городов в более удобные для жизни человека места проживания занимает центральное место в повестке дня Конференции Хабитат II в Стамбуле и делает задачу планирования городов и управления ими еще более сложной.

17. Эти широкомасштабные тенденции определяют и эволюцию политики и практики в области жилья, но помимо них существуют и некоторые другие факторы, имеющие немалое значение для повышения эффективности и актуальности жилищной политики: переключение на "непрямые" подходы, партнерство между государственным и частным секторами, планирование с учетом потребностей как мужчин, так и женщин, различные варианты аренды и владения и жилищные права. После достаточно подробного рассмотрения каждого из этих факторов в докладе обсуждаются пути реализации их на практике, каковым являются национальные стратегии в области жилья.

18. В настоящее время признано, что отдача от ограниченных государственных ресурсов может быть значительно большей, если использовать их на создание благоприятных условий для деятельности тех, кто может строить такое же жилье, но при более низкой себестоимости, на более высоком уровне качества и в сроки, которые соответствуют временным требованиям, определяемым низким и нестабильным доходом. И здесь в очередной раз свою огромную целеустремленность и творческий подход продемонстрировали жители развивающихся стран, которым для развития собственного жилья были предоставлены изначальные поддержка и помощь в форме земли, инфраструктуры, финансов и материалов. Имеющийся опыт указывает на необходимость обеспечения непрерывного процесса жилищного развития (а не осуществления отдельных жилищных проектов), включающего в себя подготовку земли, создание необходимых служб и продажу или легализацию земельных участков по ценам, приемлемым для бедных слоев населения. В настоящее время в деятельности правительств прослеживается тенденция к уделению повышенного внимания работе с другими (частными) действующими лицами на основе использования стимулирующего и творческого подхода. Это дает возможность каждому сектору сосредоточить свои усилия на тех задачах, которые могут быть им решены наилучшим образом, и (по крайней мере теоретически) делает возможной взаимодополняемость функций и обязанностей государственного, частного и третьих секторов.

19. Уделение повышенного внимания потребностям как мужчин, так и женщин и решимость положить конец дискриминации в отношении женщин были одним из наиболее важных изменений в планировании и политике в области населенных пунктов, происшедших после Конференции Хабитат I. Городское планирование должно содействовать уменьшению неравенства между мужчинами и женщинами в доступе к жилищным ресурсам, программам и профессиональному обучению, отражать наличие различных потребностей и приоритетов у мужчин и женщин и быть направленным на их удовлетворение. Разумеется, осознание проблемы не всегда приводит к ее практическому решению, равно как и слова порой расходятся с делом. Оценки степени осведомленности о необходимости учитывать интересы обоих полов в процессе планирования однозначно свидетельствуют о том, что, как правило, публичные обязательства не находят своего материального воплощения в повседневной практике.

20. Возможно самым существенным изменением в политике и планировании за последние два десятилетия явилась переориентация на использование "стимулирующего подхода". Правда, прогресс в отношении национальных стратегий в области жилья не был однородным. На самом широком уровне большинство стран адаптировали существовавшие стратегии или заменяли ее новыми, но лишь далеко

не многие перешли к следующему этапу детального осуществления и контроля. Хотя заложенная в стимулирующем подходе концепция, судя по всему, получила всеобщее одобрение, некоторые правительства продолжают применять такие устаревшие методы, как непосредственное строительство жилья для бедняков или ликвидация неформальных поселений. Пока что конкретное осуществление стратегий осуществляется медленными темпами, а многие страны не имеют подробных временных рамок, вспомогательных задач и ресурсов, необходимых для превращения основных направлений деятельности в стратегии.

Внутренние проблемы городов: директивные и программные меры

21. Теоретически, политика и программирование в области жилья представляются несложным делом: во-первых, необходимо преодолеть дефицит предложения путем насыщения рынка большим количеством обслуживаемой земли на продажу, создания стимулов для строительных компаний и владельцев жилья, расширения доступа к строительным материалам по приемлемым ценам, упразднения бесполезных норм и нормативных положений и рационального использования инфраструктуры и общественного транспорта. Во-вторых, необходимо активизировать спрос путем создания дополнительных возможностей для приносящих доход видов деятельности и укрепления гарантий владения жильем и землей, обеспечения доступа к жилищному финансированию на приемлемых условиях, целенаправленного выделения субсидий и защиты интересов самых бедных слоев населения на основе использования сетей социальной безопасности и других специальных мер. В-третьих, город должен обладать механизмами и потенциалом для регулирования спроса и предложения в соответствии с потребностями и правами всех социальных групп. Однако на практике как предложение, так и спрос оказываются серьезным образом ограниченными, деятельность рынка - далекой от совершенства, а механизмы регулирования и управления - слишком слабыми. Спекуляция и политизация являются частыми явлениями на рынках жилья в большинстве развивающихся стран, с одной стороны потому, что земля и недвижимость являются ценными предметами торговли, а с другой стороны потому, что существующие политико-нормативные рамки ограничивают предложение.

22. Самое основное внимание в этой связи следует уделить устранению факторов, ограничивающих предложение, прежде всего предложение земли и финансов. Если это достигнуто в достаточной мере, то показатели качества жилья и его доступности повысятся, а необходимость в дорогостоящих нормативно-контрольных системах отпадет. Повышение реального спроса также имеет большое значение, однако решить эту задачу в качестве меры политики на краткосрочную перспективу сложнее. Применительно как к предложению, так и к спросу существуют по крайней мере четыре ключевых направления деятельности, а именно:

- мобилизация большего количества обслуживаемой земли на продажу для рынка и контроль за ее более эффективным использованием, улучшение инфраструктуры и услуг на устойчивой основе;
- активизация и расширение притока финансовых средств на цели развития населенных пунктов, обеспечение доступа к кредитам для заемщиков с низким уровнем дохода и рациональное субсидирование;
- создание благоприятных условий для строительства более доступного жилья путем создания соответствующих стимулов для строительного сектора; пересмотр существующих стандартов, норм и правил; развитие жилья под аренду и обеспечение имущественных прав надежными гарантиями; и
- содействие повышению уровня занятости и защита интересов беднейших слоев населения.

В докладе рассматривается каждое из этих приоритетных направлений деятельности, а в заключении проводится небольшой анализ их влияния на управление городами и охрану окружающей среды.

23. Земля и управление ею: неадекватное предложение земли является одной из наиболее существенных неудач в осуществлении стратегий в области жилья в течение последних 20 лет, а также общим и наиболее важным фактором, обусловившим неудовлетворительные показатели деятельности большинства рынков жилья. В настоящее время признается необходимым, чтобы государственные органы власти не противодействовали рынкам земли (прежде всего неформальным и полуполюгальным рынкам), а работали совместно с ними и сосредоточивали свои усилия не на ограничительных мерах (таких, как жесткое регламентирование и лишение имущества по суду в случае нарушений), а на мерах стимулирования (таких, как обеспечение развития на основе приоритетного создания инфраструктуры и установления партнерских связей между государственным и частным секторами). Кроме того, руководящим органам необходимо управлять земельными ресурсами таким образом, чтобы было обеспечено эффективное использование пустующих земельных участков в уже застроенных районах и чтобы освоение новых земель на городских окраинах осуществлялось рачительным образом, т.е. так, чтобы не затрагивались ценные с сельскохозяйственной точки зрения земли, для чего под строительство следует осваивать лишь участки, прилегающие к "коридорам" для общественного транспорта или относящиеся к зонам развития, обеспеченным необходимой основной инфраструктурой.

24. Обеспечение доступа к основным услугам и инфраструктуре: хотя правительства играют ключевую роль в координации развития инфраструктуры и сферы услуг, методы обеспечения наиболее эффективного и справедливого предоставления услуг и содержания инфраструктуры значительно варьируются в зависимости от условий в тех или иных районах или городах, а также от характера тех или иных услуг. В тех случаях, когда плата за коммунальные услуги взимается с потребителей на индивидуальной основе и когда существуют возможности для здоровой конкурентной борьбы, частные компании могут оказаться более эффективными, чем государственные, если правительственные органы имеют в своем распоряжении и используют потенциал для обеспечения высокого качества услуг и всеобщего доступа к ним. В случае государственной монополии (например, на водоснабжение, канализацию и электроснабжение) успех перевода части услуг на контрактную основу зависит от существования конкурентоспособного рынка и готовности и способности органа власти повысить качество обслуживания. Переход как от государственного к частному, так и от частного к государственному обслуживанию дает положительные результаты. В развивающихся странах наиболее перспективным методом является установление партнерских связей между государственным и частным секторами и/или обеспечение функционирования сферы обслуживания и управления ею на общинной основе.

25. Финансирование жилья и населенных пунктов: надлежащее предложение доступных по условиям кредитов для приобретения земли, жилья и строительных материалов, а также развитие предпринимательской деятельности являются абсолютно необходимыми для активизации спроса. Однако опыт многих городов показал, что достичь этого непросто, поскольку всем кредитным системам приходится увязывать три потенциально противоречащих друг другу требования: требование доступности - для заемщиков, требование кредитоспособности - для кредиторов и требование мобилизации ресурсов - для сектора в целом. На практике, доступные системы вряд ли могут быть устойчивыми, по крайней мере при широкомасштабной деятельности (т.е. при слишком тяжелом бремени субсидий), в то время как устойчивые системы вряд ли могут быть доступны для городской бедноты, и в первую очередь для женщин.

26. К числу основных приоритетов в данной области относятся санкционирование долгосрочного финансирования под залог имущества для обеспечения справедливой конкурентной борьбы с другими финансовыми учреждениями, диверсификация инструментов кредитования в интересах расширения доступа для бедных, и прежде всего для женщин, санкционирование новых форм обеспечения, более широкое использование общинных ипотечных учреждений в качестве связующего звена между группами населения с низким уровнем дохода и финансовыми учреждениями, наделение органов власти правом предоставления условных гарантий для поощрения кредитодателей в частном секторе и либерализация доступа местных органов власти к национальным и международным рынкам капитала на основе строгой отчетности в отношении использования средств. Правительствам следует поощрять связи между формальными и неформальными финансовыми учреждениями (для мобилизации дополнительных ресурсов и содействия тем самым как расширению масштабов, так и обеспечению большей устойчивости деятельности) и поощрять местные органы власти, показывающие наивысшие

показатели, путем выделения дополнительных трансфертов или открытия новых кредитных линий. Учитывая острую недостаточность ресурсов, имеющихся в распоряжении правительств в развивающихся странах, чрезвычайно важно, чтобы любые меры по оказанию помощи самым бедным категориям населения в городах путем предоставления субсидий носили строго целевой характер.

27. Помимо изложенного выше, для активизации предложения доступного жилья необходима деятельность по следующим четырем направлениям:

- стимулирование деятельности строительного сектора и предложения приемлемых по цене строительных материалов;
- пересмотр стандартов, норм и правил в области строительства и планирования;
- создание благоприятных условий для сдачи жилья в аренду; и
- обеспечение гарантиями имущественных прав.

28. В интересах достижения целей устойчивого развития населенных пунктов управление как спросом, так и предложением должно быть ориентировано на оказание поддержки эффективному использованию ограниченных природных ресурсов (прежде всего земли), поощрение энергосбережения и рециркулирования и наказание нарушителей. В большинстве городов стран Юга планирование в этой области представляется чрезвычайно сложным (поскольку ресурсы для планового вмешательства являются недостаточными, а темпы роста городов очень высоки), однако, как бы парадоксально это ни было, даже без соответствующего планирования такие города нередко оказываются более экологически устойчивыми, нежели города в странах Севера, поскольку объем потребляемых ресурсов и количество отходов являются небольшими, и поэтому большая часть отходов используется вторично или рециркулируется. Весьма полезными для отражения вопросов устойчивости в решениях, касающихся политики и практики в области населенных пунктов, могут быть анализ экологического воздействия и другие методы оценки, а местные планы действий по осуществлению Повестки дня на XXI век могут служить удобными рамками для обсуждения и установления приоритетов в отношении основных направлений деятельности.

Стратегические вопросы

29. Хотя кое-кто все еще придерживается слишком упрощенных взглядов на город как на "место сосредоточения зла" или, наоборот, на "источник благоденствия", большинство людей в настоящее время согласны с тем, что, говоря абстрактно, города не бывают либо "хорошими", либо "плохими". Основная задача заключается в том, чтобы сохранить, укрепить и развить то хорошее, что дают нам города (производительность и динамизм), и противостоять всему плохому, что они таят в себе (деградация окружающей среды и ненадлежащее жилье). Несомненно, города обладают потенциальными возможностями для сочетания безопасных и здоровых условий жизни с культурно богатой и счастливой жизнью, низким потреблением энергии и сведением к минимуму объема городских отходов, однако достичь этого на практике можно лишь в том случае, если города добьются действительного успеха в улучшении социальных и экономических условий жизни для всех их жителей.

30. В обзорах Хабитат единодушно признается, что основным препятствием на пути достижения этой цели является ограниченное предложение, и прежде всего предложение земли и финансирования. Неспособность рынков и правительств предоставить в необходимом объеме землю и финансовые ресурсы по приемлемой цене, в нужное время и в нужном месте является самым существенным фактором, сдерживающим прогресс в области городского жилья. Для исправления положения требуется масштабное вмешательство со стороны правительства; с помощью только рынков добиться этого будет невозможно, поскольку рынки вряд ли будут руководствоваться соображениями равенства и устойчивости. Это конкретный пример одной общей проблемы - проблемы поиска оптимального соотношения между мерами вмешательства и либерализацией в области жилья и населенных пунктов.

31. Всем странам, которые ставят перед собой цель как обеспечения справедливости, так и повышения эффективности, необходимо найти и поддерживать оптимальное соотношение между мерами либерализации деятельности рынков (для повышения эффективности) и мерами вмешательства государства в деятельность рынков (для обеспечения справедливости). С этой дилеммой всегда приходится сталкиваться в области жилья и населенных пунктов. Если частные свободы начинают значительно перевешивать государственные обязанности, то ущерб может быть нанесен интересам тех, кто обладает "меньшей рыночной способностью", т.е. - бедняков. Напротив, если перевешивать будет другая чаша весов, то будут подавляться стремления и творческие начинания населения и предпринимателей. В чрезвычайно несбалансированном обществе с несовершенными рынками и слабым государственным аппаратом существует, согласно теории, абсолютно одинаковая степень вероятности как низкого качества жилья, чрезмерной арендной платы, отсутствия гарантий занятости и загрязнения водных ресурсов, так и весьма активных рынков земли, жилья и труда.

32. Для поддержания необходимого равновесия между "свободой созидания" и "обязанностью защищать интересы других" чрезвычайно важными являются эффективная система городского руководства и надежные и представительные муниципальные учреждения. Городской орган власти является не просто одним из многих возможных источников получения услуг в городе; это - тот механизм, в рамках которого в конечном счете должны приниматься все решения, касающиеся предоставления услуг. Поэтому столь большое значение имеют представительные структуры для процесса принятия решений, т.е. для руководства. Успех в руководстве городом возможен лишь тогда, когда в процессе принятия решений учитываются частные инициативы и используются посреднические структуры, позволяющие каждому жителю выразить свое мнение. Демократичный, поддающийся контролю и транспарентный процесс принятия решений содействует активному формированию политической культуры, равно как и стимулирование деятельности рынка в интересах как бедных, так и богатых содействует ликвидации экономической изоляции. Политическое, экономическое и социальное объединение являются необходимыми условиями для развития населенных пунктов. Качественный уровень руководящего звена города определяет ту степень, в которой город как таковой использует имеющиеся в нем преимущества и устраняет недостатки.

33. Новаторские подходы к управлению городами, руководству и партнерству вряд ли принесут сколь-либо ощутимую пользу, если они не будут устойчивыми и масштабными. Пока же, если судить по повторяющимся во многих обзорах Хабитат выводам, успех деятельности в области жилья и населенных пунктов все еще в значительной степени зависит от решения этих двух проблем. Одним из возможных путей преодоления этих трудностей является уделение повышенного внимания взаимосвязям (между небольшими по масштабам успехами и крупномасштабными учреждениями и структурами), потенциалу (необходимому для развития успеха в широком масштабе) и текущей практике (а не проектам и программам). Подобные подходы могут помочь в устранении проблем, связанных с организационным или программным ростом, поскольку акцент в них сделан на усилении более существенных факторов, лежащих в основе успеха.

34. Обеспечение устойчивости при осуществлении проекта или программы - это одна задача, а обеспечение устойчивого развития - совсем другая, и при том значительно более серьезная. Стоящая перед нами цель ясна: устойчиво функционирующие населенные пункты должны обеспечить планомерное экономическое развитие, надежные возможности для повышения уровня занятости и равномерный социальный прогресс при нанесении как можно меньшего ущерба окружающей среде. Однако, не совсем ясно, как достичь этой цели. Эффективно развивающиеся города располагают возможностями для удовлетворения различных потребностей своих жителей без нанесения сколь-либо существенного ущерба интересам других людей, будущих поколений или прилегающего к городу района. Под этим подразумевается недопущение изоляции на основе обеспечения надежных возможностей для приносящих доход видов деятельности для всех жителей; рационального управления, позволяющего пресекать неустойчивые виды практики и предоставлять каждому жителю возможность высказать свое мнение в процессе принятия решений; и создания систем руководства, в которых учитывалось бы воздействие городского производства и потребления за пределами границ города.

35. Расширение масштабов применения успешных новых подходов вряд ли будет полезным, если эти подходы отвечают интересам лишь некоторых групп городского населения или же приносят пользу одной группе в ущерб интересам другой. Хотя значительный прогресс был достигнут в повышении степени осведомленности о конкретных потребностях женщин в области жилья и населенных пунктов, вряд ли можно сказать, что это оказало существенное влияние на политику или программы или что проблемы, касающиеся удовлетворения стратегических потребностей и интересов женщин, уже решаются. Нам необходимы активные и целенаправленные действия с опорой на использование конкретных мер стимулирования и наказания на всех уровнях бюрократического аппарата в течение продолжительного периода времени.

36. Практически полная неудача попыток добиться ощутимого прогресса на основе привлечения внимания к различным потребностям мужчин и женщин и учебной подготовки в целях повышения уровня осведомленности об этой проблеме является наглядной иллюстрацией существования более общей проблемы, которая сдерживает прогресс в области жилья и населенных пунктов в течение многих лет - того огромного разрыва, который существует между словами и реальностью, принципами и практикой. Очевидно, что это одна из самых важных стратегических проблем. Фактически, она не является проблемой нехватки знаний; за некоторыми исключениями, мы уже знаем, что необходимо сделать и как это необходимо сделать, по крайней мере в принципе. Реальная проблема заключается в том, что имеющиеся знания не находят своего материального воплощения в действиях. Политические рамки, закрепленные в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, были одобрены всеми, пусть даже с уделением первоочередного внимания различным вопросам, однако разработанные основные направления деятельности не находят своей практической реализации, особенно в таких сложнейших областях, как земля и финансы. Для ликвидации существующего разрыва необходимо, чтобы в рамках новых стратегических союзов, как снизу, так и сверху, оказывалось более активное и более устойчивое давление в интересах проведения реформ и достижения конкретных результатов, которое должно служить противовесом устремлениям крупных предпринимателей и бюрократической инертности. Здесь все имеет важное значение - и дальновидное городское руководство, и политическая поддержка из центра и помощь со стороны международных учреждений-доноров. Для успеха развития населенных пунктов требуются также институционализация познавательного процесса, уделение первоочередного внимания обмену информацией и опытом на всех уровнях и надлежащее обеспечение ресурсами и наращивание потенциала для практической исследовательской деятельности.

Политика на будущее

37. Каких-либо универсальных решений для обеспечения устойчивого развития населенных пунктов не существует - в нашем распоряжении лишь целенаправленный процесс действий и познания, позволяющих получить максимальную выгоду от совокупных потенциалов городов в интересах более полного удовлетворения потребностей их граждан. Однако, судя по всему, имеется ряд общих принципов, определяющих успех в различных ситуациях, и ряд однозначных приоритетов для деятельности на местном, национальном и международном уровнях.

38. На местном (районном или общинном) уровне население, предприятия и организации должны иметь более широкий доступ к ресурсам, более активно участвовать в процессе принятия решений и нести большую ответственность за разработку и осуществление основных направлений деятельности и программ. Районы и микрорайоны являются тем местом, где берут свое начало и находят реальное воплощение все решения, а также наиболее эффективными городскими подразделениями для практического применения принципов устойчивого развития. Первоочередной задачей на местном уровне должны быть наращивание потенциала, содействие созданию подотчетных организаций на местном уровне и укрепление связей с более широкими системами и структурами.

39. На национальном уровне правительства должны расширять ограниченное предложение земли и финансовых средств и руководить процессом городского развития на основе создания соответствующих инфраструктуры и сети городского транспорта. При этом необходимо обеспечить благоприятные условия для деятельности рынка, позволяющие им привести в соответствие спрос и предложение. Задача, стоящая перед руководителями городов, заключается в поиске и поддержке рационального соотношения между мерами государственного вмешательства и мерами либерализации. Наиболее

важным здесь являются не передача конкретных моделей, а увеличение притока финансовых ресурсов, развитие навыков, подходов и потенциала, позволяющих разрабатывать, осуществлять и контролировать политику и практику, а также создание соответствующих правовых, нормативных и налоговых рамок для максимального использования этих ресурсов и возможностей.

II. ГЛОБАЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ИХ СВЯЗИ С НАСЕЛЕННЫМИ ПУНКТАМИ

40. Одним из просчетов предшествующих поколений в области городского планирования было ошибочное стремление к отделению вопросов, касающихся населенных пунктов и жилья, от их более широкого контекста, в результате чего проводившиеся политика и практика оказались малоэффективными. Поселки, города и городские системы неразрывно связаны с процессами экономических, социальных, культурных и политических преобразований, которые, с одной стороны, влияют на развитие населенных пунктов, а с другой стороны сами подвержены воздействию, оказываемому ростом городов и трансформациями в них. Иными словами, политические решения в области населенных пунктов являются компонентами процесса более широкого осмысления процесса развития. Прежние, нынешние и будущие модели урбанизации не могут быть объяснены в отрыве от этого контекста.

A. Общие тенденции

41. В течение последних 50 лет, и особенно активно после окончания "холодной войны", в мире происходили глубокие экономические и политические трансформации и в то же время прослеживалась внутренняя неразрывность моделей роста и сохранения неравенства. Именно эти изменения и вызвали к жизни бурную урбанизацию как глобальное явление в последней четверти XX века. Некоторые из этих изменений являются кульминационным проявлением развития экономических и технологических сил, берущих свое начало в промышленной революции и подъеме капитализма. К таковым относятся:

- Усиление экономических преимуществ городов. Во всех странах города производят львиную долю национального богатства (60-80 процентов ВВП); например, Лима, в которой проживает всего лишь 25 процентов населения страны, производит более 40 процентов национального дохода Перу^{1/}, а на долю городов в развивающихся странах в течение 90-х годов приходилось примерно 80 процентов прироста ВНП^{2/}. Отчасти это объясняется тем, что производительность в городах выше, чем в сельских районах: согласно результатам исследования, проведенного Парижским университетом, производительность в городах промышленно развитых стран примерно на 35 процентов выше, чем в других районах страны^{3/}. Рост городов обусловлен значительными масштабами городского производства, сосредоточением в них инфраструктуры и ресурсов и стремлением деловых кругов действовать территориально вместе, причем даже в нынешнюю эпоху глобальных сетей связи. Эти утверждения справедливы в первую очередь применительно к таким мировым центрам финансовой деятельности и услуг, как Лондон, Нью-Йорк и Токио. Такие глобальные тенденции, как либерализация экономической деятельности и рыночные реформы, содействовали дальнейшей урбанизации и усилению преимуществ городов; подтверждением этого является, например, то, что после начала либерализации экономической деятельности рост городских районов как в Индии, так и в Китае (на долю которых в совокупности приходится примерно одна треть городского населения планеты) стал еще более активным^{4/}. В сочетании с ростом производительности сельских районов в долгосрочной перспективе экономические преимущества городов в условиях рыночного капитализма привели к самой крупной за всю историю человечества миграции населения в города в течение двух последних веков.

- Глобализация экономики, в условиях которой решения все чаще и чаще принимаются могущественными наднациональными корпорациями и обуславливаются колоссальными по объему потоками частного капитала в мире. По ориентировочным подсчетам, общий объем кредитов Всемирного банка в 1993 году равен объему средств, проходящих через международные рынки капитала в течение всего лишь девяти минут^{5/}. Уровень капитализации мировых фондовых бирж повысился с 900 миллиардов долл. США в 1974 году до 15 триллионов долл. США в 1994 году^{6/}, а товарооборот пяти крупнейших корпораций мира в настоящее время больше, чем совокупный ВНП всех стран Ближнего Востока и Северной Африки, и в два раза превышает аналогичный показатель всех стран Африки, расположенных к югу от Сахары^{7/}. Города служат командными пунктами для тех корпораций и рынков капитала, от которых во все большей и большей степени зависит развитие мировой экономики.

- Опережающее развитие отраслей, производящих услуги, в сравнении с сельским хозяйством и традиционными обрабатывающими отраслями, обусловленное революцией в области информационных технологий и глобальных коммуникаций, связавших в единую сеть основные центры финансирования и наиболее крупные города Севера и Юга. За период с 1965 по 1990/1992 годы доля рабочей силы, занятой в сельском хозяйстве, сократилась даже в развивающихся странах с 72 до 58 процентов, в то время как доля рабочей силы, занятая в областях инфраструктуры, увеличилась с 16,7 до 27 процентов. В таких странах, как Япония, эти отрасли производят более половины всего ВВП². Это - одна из причин того, почему экономический рост может привести к меньшему, чем предполагается, повышению уровня занятости, хотя в целом в основе бурного развития городов лежит увеличение потоков информации, финансов, услуг и рабочей силы.

- Технологические новшества, особенно в областях моторизованного транспорта, методов строительства и строительных материалов, связи и подъемных устройств, которые играют основную роль в развитии современного города и в буквальном смысле содействуют росту городов как вширь, так и в высоту во всем мире. Создание более эффективных систем здравоохранения, обучения и планирования семьи явилось основной причиной нынешнего демографического переходного периода и естественного увеличения численности населения в городах - тенденций, речь о которых более подробно пойдет ниже.

42. Отмеченные выше изменения являются результатом процессов, протекавших в течение не одного столетия, но помимо них существуют и другие, начало которых более близко к нам по времени. Падение Берлинской стены и развал Восточного блока в 80-х годах воспринимаются многими как явления, подтверждающие отсутствие альтернативы рынкам и ориентированной на рынок политике как основных инструментов экономического роста. Именно эта политика в настоящее время и является главной определяющей экономической жизни в целом, и основных направлений развития в частности. Что касается политической сферы, то здесь происходит пересмотр функций и сфер ответственности государственного и частного секторов. В наше время мало найдется сторонников "большого правительства" или централизованного государственного планирования; по всей планете прокатывается волна демократических преобразований, и народы борются за новое понимание смысла национальной самобытности и пересмотр систем правления; основные рычаги политической власти постепенно переходят из рук центральных руководящих структур в руки местных органов власти; все более активную роль в экономической и политической жизни играют НПО, ОУО и массовые общественные движения.

43. Эти преобразования даются нелегкой ценой, особенно в тех частях планеты, где политическая борьба сопровождается конфликтами с применением насилия: из 82 конфликтов, зарегистрированных с 1990 года, 79 носили гражданский характер³. Вместе с тем расширение возможностей миллионов людей во всем мире влиять на процесс принятия решений, которые затрагивают их интересы, несомненно является моментом, который следует отметить особо и который имеет огромное значение для процесса управления городами и для будущего самих городов.

44. В целом, процесс глобализации порождает общие проблемы и создает одинаковые возможности, однако формирующиеся в результате этого структуры и конечные результаты весьма отличаются друг от друга, требуя различных ответных мер в каждом конкретном случае.

- К отрицательным последствиям относятся усугубляющиеся неравенство, бездомность, перенаселенность городов и деградация окружающей среды, причем, судя по всему, эти процессы все больше и больше выходят из-под контроля национальных и муниципальных органов власти. Отчасти это является результатом воздействия движущих сил глобализации, определенных выше, отчасти - следствием высокого уровня государственной задолженности как в промышленно развитых, так и в развивающихся странах, а отчасти - результатом неудач, связанных с применением традиционных подходов к планированию. Достаточно увидеть, сколь стремительно и разнопланово развиваются процессы преобразований, влияющие на города, чтобы понять, сколь необходимы новые инструменты и подходы в области управления.

● К положительным последствиям относятся увеличение объема городского производства, активизация экономической деятельности, повышение уровня медицинских услуг и расширение доступа к водоснабжению и санитарии. Демократизация предоставляет больше места для деятельности неправительственных организаций, налаживанию партнерских связей между государственным и частным секторами и осуществлению планирования и руководства на децентрализованной основе с широким привлечением населения, что абсолютно необходимо для успешного развития городов в будущем. При этом успехи и неудачи зависят в равной степени как от фактического положения дел, так и от взгляда на происходящие процессы; возможно, для многих миллионов бедняков в городах глобальные тенденции вряд ли что-либо существенным образом изменили в реальной жизни, однако, меры, принимаемые властями в ответ на эти тенденции, могли значительно измениться по своей сути.

В. Макроэкономические тенденции и нищета в городах

1. Рост населения, задолженность, торговля и перестройка экономики

45. Во всех странах показатели макроэкономического развития определяют общую базу ресурсов, расходуемых на деятельность в интересах развития населенных пунктов, однако для многих развивающихся стран последние 15 лет были чрезвычайно сложными. Разумеется, сложившиеся структуры варьируются весьма значительно: с 1960 года показатели реального ВВП в расчете на душу населения во всем мире значительно увеличились, а такие социальные показатели, как ожидаемая продолжительность жизни, младенческая смертность, грамотность среди взрослых и доступ к безопасной воде, соответственно, улучшились (в целом по стране). Однако за этими цифрами скрываются значительные различия с точки зрения экономического роста и его социального воздействия как между отдельными регионами в рамках одной и той же страны, так и между теми или иными странами. Лишь в странах Восточной Азии с их бурным экономическим подъемом, Китае и некоторых странах Латинской Америки наблюдался устойчивый рост с 1970 года; что же касается, в частности, африканских стран, расположенных к югу от Сахары, то для них 80-е годы стали "потерянным десятилетием". В самых бедных странах реальные показатели ВВП в расчете на душу населения упали за период с 1983 по 1985 год на 7,6 процента¹⁰. Условия торговли в отношении нефтяных сырьевых товаров, от которых зависит положение многих развивающихся стран, ухудшились, а цены на импортные товары (в том числе на строительные материалы) возросли. Уровни задолженности и выплат в счет погашения долга остаются весьма высокими, что ведет к сокращению объема средств, выделяемых на цели развития. К примеру, в Аргентине доля средств, расходуемых на обслуживание долга возросла с 22 процентов (от объема экспортных поступлений) в 1970 году до 46 процентов в 1993 году, а в Уганде - с 3 до 144 процентов¹¹. Роста объема официальной помощи на цели развития (ОПР) не наблюдалось, а в последнее время он стал даже уменьшаться в реальном выражении.

2. Тенденции в положении городской бедноты и на рынках труда

46. Различия в социальных показателях как внутри стран с примерно одинаковым уровнем дохода на душу населения, так и между ними можно объяснить сложившимися структурами экономического роста и инвестиций в развитие людских ресурсов и основные услуги. Для того, чтобы экономический рост привел к улучшению условий жизни подавляющего большинства населения, необходимо, чтобы он был ориентирован также и на решение проблемы нищеты. По оценкам Всемирного банка, примерно 330 млн. человек в городах развивающихся стран живут в условиях абсолютной нищеты, почти 60 млн. человек - в условиях, опасных для жизни, а 800 млн. - в жилищах, не соответствующих установленным нормам¹². Погрешность для всех этих данных весьма значительна (в одном из прогнозов она составляет даже 15 процентов¹³), однако тот факт, что масштабы нищеты в городах являются недопустимо большими, ни у кого не вызывает сомнений.

47. В большинстве стран доля населения, живущего за чертой бедности, по-прежнему значительно выше в сельских районах, нежели в городских, однако в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, и в Латинской Америке (в отличие от стран Восточной Азии) темпы роста городской нищеты в целом превышали темпы роста нищеты в сельских районах. В период с 1970 по 1985 годы часть населения, живущего за чертой бедности в городах развивающихся стран, увеличилась на 73 процента, в то время как в сельских районах этот показатель повысился лишь на 11 процентов¹⁴. Бедняки в

городских районах оказываются все более и более уязвимы для нищеты из-за высокой доли расходов на удовлетворение повседневных нужд, значительной зависимости от негарантированных заработков наличными, малоэффективных систем семейной помощи и более значительной подверженности экологическим опасностям и заболеваниям в результате передачи инфекций через отходы жизнедеятельности человека или пероральным путем. Хотя неформальный сектор функционировал намного более эффективно, нежели предполагали критически настроенные прогнозисты, сохранение созданных новых рабочих мест во многих городах оказывается под вопросом, что обусловлено отчасти широко распространенным несоблюдением права на труд в условиях либерализации экономики. Результаты исследования, проведенного Всемирным банком, показывают, что краткосрочные отрицательные последствия экономической перестройки оказались особенно тяжелыми для городской бедноты в течение последних десяти лет, когда происходило сокращение рабочих мест в государственных службах, снижался уровень реальных доходов, повышались цены на продовольствие и электроэнергию и упразднялись субсидии на жилье¹⁵.

48. Для решения этих проблем неимущие слои населения прибегали к увеличению числа занятых членов семьи, сокращению расходов на непродовольственные товары (и приобретение более дешевого жилья на рынке жилья), обратной миграции и взаимопомощи в рамках домохозяйства. Особенно тяжелыми последствиями этих изменений были для женщин, от которых потребовалось максимальное использование их времени и энергии, несмотря на и без того высокий уровень их трудовой загрузки и дискриминации на рынках труда и жилья. Немаловажным фактором здесь является и значительная доля женщин в числе международных рабочих-мигрантов.

3. Неравенство, поляризация и изоляция

49. В обзорах Хабитат сделан общий вывод о том, что экономическое неравенство и социальная изоляция усиливаются как внутри, так и между странами и городами Севера и Юга. Отчасти это является результатом (по крайней мере в краткосрочной перспективе) либерализации экономики в силу рыночной дискриминации тех, кто располагает меньшими доходами и меньшими капиталами. Хотя в экономике большинства развивающихся стран наблюдается рост, разрыв между наиболее богатыми и наиболее бедными странами, равно как и между богатыми и бедными слоями населения в их городах, увеличивается. Доля мирового производства, приходящаяся на 50 процентов самых бедных слоев населения планеты, уменьшилась с 7,3 процента в 1960 году до 6,3 процентов в 1986 году. За тот же период соответствующий показатель для 20 процентов наиболее богатых слоев населения увеличился с 71,3 процента до 74,1 процента¹⁶. Усиливающееся неравенство, возможно, нашло свое наиболее отчетливое выражение в странах с переходной экономикой, где стремительные темпы экономических преобразований в течение последних шести лет имели тяжелые социальные последствия для населения.

50. Данные о неравенстве и изоляции в городах получить непросто, хотя в каждом из докладов говорится об этой тенденции и о тех социальных последствиях, к которым это может привести, причем особое внимание обращается на становящиеся все более тяжелыми социальные последствия несбалансированного роста для тех категорий населения, которые являются наиболее уязвимыми в силу возраста, пола или других признаков. Наиболее наглядно неравенство проявляется в различиях, которые существуют между жилищными условиями групп городского населения с высоким и низкими уровнями дохода, о чем подробно говорится ниже.

4. Цена социального разобщения в городах

51. Та обеспокоенность, о которой со всей определенностью последний раз говорилось на недавней Всемирной конференции в интересах социального развития в Копенгагене, является, по крайней мере хотя бы отчасти, реакцией на становящееся все более видимым неравенство в городах и более глубокое осознание того, что социальная изоляция и угроза отсутствия гарантий безопасности и стабильности в эпоху глобальных средств связи и доступности к средствам массовой информации являются реальностью. Высокие стены, которым отгораживаются от мира богачи в элитарных пригородах Лос-Анжелеса или Боготы, являются столь же красноречивым свидетельством социальной изоляции, что и увеличивающееся количество бездомной молодежи на улицах Лондона или Бомбея. В этом и во многом другом элитарные и социально изолированные слои населения в городах и промышленно

развитых и развивающихся странах имеют много чего общего как друг с другом, так и с другими группами жителей одного и того же города. Кроме того, ряд фактов указывает на рост городской преступности, насилия и конфликтов (объектами которых, прежде всего, являются женщины), обусловленный высокими темпами безработицы и катализируемый в промышленно развитых странах социальной и этнической сегрегацией; за период с 1987 по 1990 годы количество убийств на 100 000 человек населения в промышленно развитых странах ОЭСР увеличилось с 3,8 до 5, а в странах Восточной Европы - с 4,9 до 6,9^{17/}.

С. Тенденции в области урбанизации и городского жилья

1. Урбанизация и рост численности городского населения

52. По прогнозам, за период с 1990 по 2030 год численность населения планеты увеличится на 3,7 миллиарда человек; 90 процентов этого прироста придется на развивающиеся страны, причем доля горожан в этом количестве составит также 90 процентов^{18/}. Степень урбанизации (т.е. доля населения страны, живущая в населенных пунктах, определяемых как "городские поселения") отражает тенденции экономического роста и неравенства. Рост городов (т.е. темпы прироста городского населения) в редких случаях является "стихийным": это - предсказуемая реакция на тенденции в экономическом развитии и миграции, к каковым относятся рост производительности в сельском хозяйстве в сочетании с экономическими преимуществами городов в эпоху индустриализации. К 2000 году впервые за всю историю человечества большая часть населения планеты будет жить в городах (примерно 4,6 миллиарда человек), тогда как в 1950 году этот показатель составлял 30 процентов, а в 1990 - 43 процента^{19/}. В таблице 1 показано увеличение доли населения, живущего в городских районах, которое происходило постепенно, причем сначала в Европе и Северной Америке, а в последнее время - в Африке и Южной Азии. По мере усиления урбанизации темпы прироста городского населения постепенно снижаются, и на смену миграции в качестве основной причины роста приходит естественный прирост. Однако рождаемость в крупных городах по-прежнему ниже, чем в сельских районах. В настоящее время самый быстрый рост численности городского населения наблюдается в Африке, хотя и в некоторых городах промышленно развитых стран этот процесс опять возобновился^{20/}.

53. В 1950 году в мире был лишь один город-гигант (с численностью населения более 10 миллионов человек); к 1980 году таких городов насчитывалось уже 12, а к 2000 году их будет, по всей вероятности, не менее 25^{21/}. В течение 90-х годов количество городов с численностью населения более одного миллиона увеличилось со 187 до 279^{22/}. Хотя крупные города продолжают расти в абсолютном выражении (например, годовой прирост населения в Мехико составляет полмиллиона человек), темпы прироста замедляются вследствие сокращения притока мигрантов, увеличения обратной миграции, обусловленной экономическими пертурбациями, и снижением уровня рождаемости^{23/}. Процесс урбанизации не будет продолжаться бесконечно, однако выход небольшого числа городов (таких, как Сингапур) на доминирующие позиции в международной экономике представляется вполне вероятным.

54. Следует отметить, однако, что большинство городских жителей проживают не в этих крупных городах - например, половина городского населения Колумбии и одна треть городского населения Мексики живут в небольших или средних по размерам городах^{24/}. Вместо того, чтобы акцентировать внимание на конкретных городах, полезнее будет взглянуть на то, каким образом совместно развиваются системы городских поселений с течением времени (в целях усиления своих экономических и коммуникационных преимуществ). Благодаря такому росту стираются границы между городом и деревней и акцент в области планирования населенных пунктов и управления ими делается на взаимоотношения между городом и регионом и связи города с окружающей его областью. Такой подход создает новые проблемы для систем руководства и управления, деятельность которых традиционно ограничивалась границами города и в которой в настоящее время необходимо учитывать изменения более масштабного характера и интересы тех людей, от которых здание городского совета расположено на весьма значительном расстоянии.

Таблица 1. Степень урбанизации (процентная доля населения, живущего в городских поселениях, в общей численности населения)^{25/}

Регион	1950 г.	1970 г.	1990 г.	2000 г. (прогноз)
Африка	14,5	22,9	33,9	40,7
Латинская Америка и Карибский бассейн	41,5	57,3	71,5	76,4
Северная Америка	63,9	73,8	75,2	77,3
Азия	16,4	22,9	34,4	42,7
Европа	56,5	66,7	73,4	76,7
Бывший СССР	39,3	56,7	65,8	67,5
Океания	61,3	70,7	70,6	71,3
Страны развивающегося мира	17,0	24,7	37,1	45,1
Остальные страны	53,8	66,6	72,6	74,9

2. Тенденции в области городского жилья

55. Однако меры, принимаемые городами в ответ на возникновение этих тенденций, значительно варьируются, в результате чего существуют значительные различия в жилищных условиях даже между теми городами, в которых показатели дохода на душу населения примерно одинаковы. Бьтует мнение, что рост численности городского населения в развивающихся странах носит искусственный характер, но при этом не учитываются экономические причины, лежавшие в основе урбанизации в странах Севера и характеризовавшиеся чудовищной частичной или полной безработицей, появлением трущоб, деградацией окружающей среды и ростом преступности. Разумеется, во многих регионах 80-е годы, в частности, были годами "кризиса городов", сопровождавшегося существенным ростом нищеты и ухудшением жилищных возможностей, обслуживания и управления городами. Например, расходы на сферу обслуживания и инфраструктуру в Дар-эс-Саламе сократились с 1978/79 по 1986/87 годы на 8,5 процента^{26/}. Поскольку формальные (легальные) рынки оказались не в состоянии обеспечить население достаточным количеством земли и жилья, происходило разрастание неформальных поселений, на долю которых к 1994 году приходилось 69 процентов всего городского жилья в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, 51 процент - в странах Южной Азии, 27 процентов - в странах Латинской Америки и 12 процентов - в странах Южной Азии^{27/}. Примерно 250 миллионов городских жителей не обеспечены доступом к безопасной питьевой воде, а 400 миллионов - к санитарно-профилактическому обслуживанию^{28/}.

56. Правда, за этими усредненными цифрами скрываются существенные различия как между городами и социальными группами, так и внутри них^{29/}. Если города проводят рациональную политику управления (и если внешние - макроэкономические - условия являются благоприятными), доступ к инфраструктуре и услугам может быть существенным образом расширен даже при низком уровне доходов; например, в Боготе, Дар-эс-Саламе, Сан-Паулу, Аммане и Хараре показатель охвата населения инфраструктурой и услугами составляет 90 процентов и выше^{30/}. Более сложной (несмотря на потенциальные возможности создания новых рабочих мест для бедноты) является проблема удаления твердых отходов, на решение которой во многих странах Юга уходит до 20-40 процентов муниципальных поступлений, причем немалое количество мусора так и остается невывезенным^{31/}.

57. Оценки количества бездомных на планете варьируется от 100 миллионов до более чем 1 миллиарда человек в зависимости от используемых определений^{32/} (см. вставку 1). В развивающихся странах любой человек с ненадлежащим жильем может рассматриваться как бездомный, однако даже в промышленно развитых странах эта проблема становится все более актуальной. Например, в странах Европейского союза, по оценкам, насчитывается более 2,5 миллиона бездомных, и этот показатель

продолжает повышаться в результате ослабления позиции молодежи на рынках труда и уменьшения пособий по линии социального обеспечения^{29/}.

Вставка 1. Нехватка жилья в целом по планете^{34/}

- 40-50 процентов населения планеты живут в трущобах.
- Из общей численности населения городских и сельских населенных пунктов:
 - по крайней мере 100 млн. человек являются бездомными;
 - 1,5 млрд. человек живут в домах, находящихся в неудовлетворительном состоянии;
 - 2-3 млрд. человек не имеют надлежащего жилья;
 - примерно 2 млрд. человек имеют надлежащее жилье.

58. В таблице 2 представлены некоторые ключевые показатели жилищных условий в странах, разбитых на группы по уровню ВНП, которые подтверждают вывод о том, что качество жилья, плотность застройки и обеспеченность услугами (но не их доступность) увеличиваются с ростом национального дохода. Вместе с тем, за этими цифрами скрываются существенные различия как между городами с одинаковыми показателями дохода, так и внутри них в зависимости от пола, вида владения жильем, доступа к услугам и их ценовой приемлемости. В некоторых городах (таких, как Карачи, Коломбо и Сеул) цены на землю и жилье и размеры арендной платы увеличивались быстрее доходов, а в других (Найроби, Мехико, Богота) количество различных вариантов жилищного обеспечения, судя по всему, не сократилось, что обусловлено либо одинаковым ростом доходов и цен, либо способностью бедных слоев населения приспособиться к ухудшившимся условиям на рынке жилья (хотя нередко это стоило им, в первую очередь женщинам, немалых усилий) и/или проведения местными органами власти весьма успешной политики в этой области.

Таблица 2. Основные характеристики городского жилья^{35/}

Регион	Жилая площадь на человека (м ²)	Процентная доля единиц жилья, подключенных к центральному водопроводу	Процентная доля единиц жилья, занимаемых самими владельцами	Процентная доля несанкционированного жилья в жилом фонде	Отношение цены жилья к доходу домохозяйства	Процентная доля дохода, расходуемая на арендную плату
Страны с низким уровнем дохода	6,1	56	33	64	4,8	15
Страны с уровнем дохода между низким и средним	8,8	74	52	36	4,2	16
Страны со средним уровнем дохода	15,1	94	59	20	5,0	21
Страны с уровнем дохода между средним и высоким	22,0	99	55	3	4,1	11
Страны с высоким уровнем дохода	35,0	100	51	0	4,4	18

59. Структуры городского жилья значительно более сложны, нежели это можно было бы предположить на основе простого деления городов на города в богатых странах и города в бедных странах. В очередной раз следует подчеркнуть, что залогом успеха является рациональная политика.

При этом, правда, нельзя сказать, чтобы за последние 15 лет где-либо в развивающихся странах наблюдалось и улучшение жилищных условий самых бедных групп городского населения^{36/}.

3. Окружающая среда в городах

60. Что касается окружающей среды в городах, то здесь тенденции к ее ухудшению являются четко выраженными, поскольку практически во всем мире увеличение промышленного производства и рост городов сопровождались более активным загрязнением среды и увеличением потребления энергоресурсов. Это справедливо как в отношении самих городов, так и в отношении влияния их роста на экологические условия в национальном и глобальном масштабе ("экологический след" городов). К примеру, одна треть воды, поступающей в Мехико, подается за 200 км из Теколутль^{37/}. О тенденциях в отношении перенаселенности и доступа к воде и санитарно-профилактическому обслуживанию вкратце говорилось выше, и следует отметить, что наиболее тревожными эти тенденции являются в развивающихся странах. Во всех странах остро стоит проблема ухудшения качества воздуха, вызванная перегрузкой дорожной сети, использованием ископаемых видов топлива для бытовых нужд и промышленным загрязнением (см. вставку 2). Если взять планету в целом, то объем углеродосодержащих выбросов увеличился с 4,8 млрд. тонн в 1971 году до 6 млрд. тонн в 1988 году, а потребление энергоресурсов в расчете на душу человека возросло за период с 1970 по 1993 год с 1195 кг до 1421 кг нефтяного эквивалента^{38/}. На долю транспорта уже приходится половина глобального потребления ископаемых источников топлива, а скорость внутригородских транспортных потоков в результате перегрузки дорожной сети в Шанхае, Сеуле и Бангкоке составляет всего 8 км в час^{39/}. В процессе своего роста города поглощают все больше и больше периферийных земель, которые нередко являются плодородными сельскохозяйственными землями и которые в свое время и стали основной причиной создания первоначальных поселений, давших жизнь городу, а в таких городах, как Богота и Рио-де-Жанейро время, необходимое для проезда к месту работы, уже достигает в результате этого полутора и более часов^{40/}.

Вставка 2. Примеры загрязнения окружающей среды в городах^{41/}

- В Бангкоке содержание взвешенных частиц в воздухе в 18 раз превышает нормы, рекомендованные ВОЗ, и может считаться причиной почти 50 млн. дней "ограниченной трудовой активности" и 1400 смертей ежегодно.
- В долине Келанг в Малайзии (включая Куала-Лумпур) объем выбросов в 29 раз превышает целевой показатель, установленный Малазийским комитетом экологических стандартов.
- За период с 1970 по 1985 год плотность транспортных потоков на дорогах увеличилась в странах Европейского союза на 70 процентов, и ожидается, что к 2000 году она возрастет еще на 50 процентов; за период с 1970 по 1990 год количество автомобилей на одну тысячу человек в Соединенных Штатах Америки увеличилось с 500 до 550; в Азии с - 5 до 15; и в Африке - с 5 до 10.

61. На городские районы приходится наибольшая доля деградации глобальной окружающей среды, поскольку именно в них сосредоточены промышленность, общественный транспорт и энергоемкие процессы. Наиболее серьезные последствия это имеет для городской бедноты, поскольку она вынуждена жить (в силу незначительного количества других альтернатив) вблизи от места сброса или захоронения промышленных отходов, зараженных рек и подверженных эрозии склонов и в наименьшей степени защищена от инфекционных заболеваний (таких, как туберкулез и дифтерит), передающихся через воду, почву и воздух. На Всемирной конференции по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (ЮНСЕД) было признано, что города вызывают самую серьезную обеспокоенность с экологической точки зрения.

РЕЗЮМЕ

- Мы живем в урбанизирующемся мире, и рост городов, обусловленный общими экономическими императивами и экономическими преимуществами городов, будет продолжаться в большинстве регионов, и прежде всего в Африке и Азии. Попытки обратить этот процесс вспять путем сдерживания миграции неизбежно заканчивается неудачей.

- Вместе с тем, меры, принимаемые городами в ответ на глобальные экономические и политические тенденции, существенно варьируются, чем и объясняются различия в жилищных условиях, уровне нищеты и степени деградации окружающей среды как в городах с одинаковым доходом на душу населения, так и в городах, расположенных в богатых или бедных странах - в данном случае свою роль играет проводимая политика. При этом, правда, нельзя сказать, что за последние 15 лет в развивающихся странах наблюдалось и улучшение жилищных условий самых бедных групп городского населения; существуют однозначные признаки того, что деградация окружающей среды хотя и неравномерно, но продолжает усугубляться.

- Во многих городах как стран Севера, так и стран Юга усиливается экономическое и социальное неравенство с сопровождающими его опасностями социальной изоляции, насилия и нестабильности. В дополнение к этому, резкое падение темпов экономического роста в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, в 80-е годы лишило эти наиболее бедные страны мира ресурсов, необходимых для обеспечения эффективного и сбалансированного роста городов.

III. ПЛАНИРОВАНИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ И УПРАВЛЕНИЕ ИМИ

A. Общие тенденции

62. Говоря в целом, эволюция планирования в области населенных пунктов и управления ими в течение последних 30 лет следовала более широким тенденциям в осмыслении процесса развития и являлась отражением многих основных вопросов, уже определенных в части II - большей опоры на рынок и частную инициативу в экономическом плане и на демократизацию, децентрализацию, действия общественности и участие населения в политическом плане. Во ставке 3 содержится резюме основных изменений в подходах к населенным пунктам, из которых, по крайней мере, четыре заслуживают особого внимания⁴²:

- Еще совсем недавно нередко можно было услышать обвинения в том, что экономический рост, развитие и инвестиционная деятельность сосредоточены в основном в городах в ущерб другим районам. В настоящее время признается, что вопрос фактически заключается не в коллизии "городских" и "сельских" приоритетов, а в необходимости инвестирования средств в развитие, ориентированное на борьбу с нищетой; для достижения этой цели каждая из стран может использовать различные структуры распределения сельского и городского населения.

- Если в 60-х и 70-х годах предпочтение отдавалось активному вмешательству центральных властей в процесс планирования развития, то в 80-х годах на смену этому подходу достаточно быстро пришел иной, явившийся следствием революционных преобразований в пользу свободного рынка. В настоящее время колесо истории сделало очередной оборот, и органы, определяющие политику, уже ведут поиск новых вариантов синтеза государственного сектора, частного сектора и НПО/ОУО, в котором признавалось бы ограниченность как централизованного государственного планирования, так и нелиберальной экономики (акцентирование внимания на краткосрочных перспективах, определяющая роль политических факторов и манипулирование рынков заинтересованными кругами).

- В настоящее время в области планирования и управления более целесообразным считается не подход, основанный на чистом проектировании (иными словами, на решениях, спускаемых "сверху вниз"), а подход, основанный на практическом осуществлении задуманного (иными словами, на инициативах выдвигаемых "снизу вверх"), при котором основное внимание уделяется накоплению знаний непосредственно в процессе практического осуществления и приоритетной задачей которого является более широкое участие целого ряда социальных групп в процессах принятия решений и

руководства. Эффективному руководству в настоящее время отводится центральное место в планировании процесса развития и управления им.

• На протяжении многих лет населенные пункты были отделены от своего более широкого контекста, в результате чего связи с экономической и социальной политикой и вопросами устойчивого развития были весьма слабыми. Планирование и управление имели отраслевую направленность, вследствие чего организационному потенциалу на местах уделялось мало внимания. Напротив, при использовании комплексных подходов к устойчивому развитию городов значительное внимание уделяется именно связям между различными аспектами населенных пунктов и обеспечивается контроль за тем, чтобы приоритетное значение в инвестиционной деятельности отдавалось наращиванию потенциала и институциональному развитию.

63. Разумеется, между Хабитат I и Хабитат II имеется немало как общего, так и различного; центральные темы Ванкуверской декларации (равенство, социальная справедливость и солидарность) не очень далеко отстоят от принципов, заложенных в Повестке дня Хабитат, которые перечислены во вставке 4. Несмотря на определенные различия в концепциях и терминологии, между всеми конференциями Организации Объединенных Наций, проведенными в последние десять лет, прослеживаются общие связи. На всех из них речь шла о необходимости реализации принципов равенства, устойчивости, снижения уровня нищеты и соблюдения прав человека, которые являются неотъемлемой частью любой политики, проводимой в области населенных пунктов.

64. Рассмотрим более подробно четыре ключевые области - устойчивое развитие, городское руководство, управление и связи с экономической и социальной политикой.

Вставка 3. Ключевые перемены в области планирования населенных пунктов и управления ими

ПРЕЖДЕ:	СЕЙЧАС:
<p>план развитие городов в ущерб интересам других районов жилье самопомощь частное владение/скваттерное поселение плановое вмешательство</p> <p>искоренение государственная деятельность антагонизм между государством и частным сектором игнорирование женской проблематики отраслевой подход централизованное управление государственное производство</p> <p>непосредственные меры чисто экономические соображения</p> <p>общенациональная политика второстепенная роль НПО профессиональное обучение</p>	<p>процесс рост производительности труда в городах</p> <p>населенные пункты системы комплексного строительства аренда/совместное владение стимулирование/создание благоприятных условий поощрение рыночные операции партнерские связи между государством и частным сектором учет женской проблематики комплексный подход широкое привлечение населения оказание поддержки негосударственным компаниям опосредованные меры соображения социального/культурного/политического характера децентрализация первостепенная роль НПО/гражданского участия наращивание потенциала/управление</p>

Вставка 4. Цели и принципы Повестки дня Хабитат

- Равенство
- Ликвидация нищеты
- Устойчивое развитие
- Благоустройство
- Семья
- Гражданское участие и ответственность правительства
- Партнерские связи
- Солидарность
- Международное сотрудничество и координация

1. *Осуществление Повестки дня на XXI век: рациональное использование окружающей среды в городах*

65. В течение последнего десятилетия, и особенно после проведения ЮНСЕД и принятия Повестки дня на XXI век, в планах развития городов все чаще и чаще стали фигурировать вопросы экоустойчивости. Поскольку именно в городах сосредоточены промышленная деятельность, транспорт и большое количество населения, им отводится центральная роль в достижении цели устойчивого развития. Однако, в силу комплексного и изменяющегося характера окружающей среды в городах, высоких темпов роста городского населения во многих странах и значительной роли экономических факторов, обуславливающих промышленное загрязнение, высокий уровень потребления энергоресурсов и массовую автомобилизацию, проблемы рационального использования окружающей среды являются одними из самых серьезных в современном городе. При осуществлении Повестки дня на XXI век руководителям городов приходится решать, по крайней мере, четыре задачи:

a) осуществление "коричневой повестки дня" (повышение качества медицинского обслуживания, водоснабжения и санитарии, удаление твердых отходов и т.д.);

b) уменьшение количества физических рисков и несчастных случаев, обусловленных перегрузкой дорожной сети и перенаселенностью (и принятие мер по уменьшению опасности стихийных и антропогенных бедствий и/или смягчение их последствий);

c) достижение экологически устойчивых связей с окружающими город районами (например, сохранение сельскохозяйственных земель и отдаленных водных ресурсов);

d) обеспечение позитивного характера экологического следа города, т.е. его воздействия на глобальную экоустойчивость (например, путем снижения уровня загрязненности воздуха, установления контроля за потреблением ископаемых видов топлива и за содержанием загрязняющих веществ в выбросах автотранспорта и промышленных предприятий).

66. В большинстве городов развивающихся стран первоочередной является первая из определенных выше целей, хотя это отнюдь не означает, что остальные три считаются маловажными. Использование невозобновляемых источников энергии в них намного ниже, нежели в промышленно развитых странах, большая часть продовольствия производится на местах, а не импортируется (для Найроби и Лусаки эти показатели составляют 50 и 66 процентов^{43/}), а удаление отходов приносит дополнительную выгоду - например, в Боготе и Каире уборка мусора позволяет обеспечить работой примерно 30-50 тыс. человек^{44/}.

67. В промышленно развитых странах связи между региональной и глобальной устойчивостью уделяется все больше и больше внимания, что обусловлено более высокими уровнями загрязнения в городах и их более ощутимым "экологическим следом". В этих областях нет недостатка во внедрении мелкомасштабных новаторских подходов (см., например, вставку 5), однако лишь немногие

правительства (в странах как Севера, так и Юга) разработали общенациональные рамки для принятия соответствующих решений и наказания нарушителей, поскольку это потребовало бы существенного пересмотра прав собственности в отношении природных ресурсов, внедрения более четких мер поощрения и наказания в строгом соответствии с законом, разработки новых структур персонального потребления и координации деятельности за пределами административных границ городских и сельских населенных пунктов^{45/}. В этом деле могут помочь меры, непосредственно ориентированные на жилье - например, поощрение внедрения энергосберегающих строительных материалов и методов строительства, источников топлива и видов общественного транспорта (вместо, например, тех 500 новых частных автомобилей, которые ежедневно прибавляются на и без того перегруженных улицах Бангкока^{46/}). Однако, для того, чтобы действительно добиться более широкой экологической устойчивости, необходимости вести борьбу с нищетой. Хотя вряд ли кто-либо ставит под сомнение вероятность утверждения о том, что "чем беднее человек, тем серьезнее для него опасность"^{47/} со стороны экологических рисков, загрязненной воды и вредных видов трудовой деятельности, не стоит ожидать, что бедные слои населения изменят свой образ жизни и структуры потребления, во всяком случае до тех пор, пока им не будет гарантирован минимальный уровень экономической безопасности и удовлетворения их основных потребностей^{48/}. Для этого необходимы также политическая устойчивость (законные и представительные органы власти), социальная устойчивость (мир, равноправие и интеграция) и организационная устойчивость (надлежащим образом финансируемые и эффективные местные учреждения). Поэтому задача для городов заключается в достижении более надежного равновесия между трудно совместимыми целями повышения производительности и снижения уровня нищеты, с одной стороны, и охраной окружающей среды^{49/}, с другой. Этого равновесия невозможно достичь без создания более представительных систем городской администрации.

Вставка 5. Борьба с загрязнением в Сан-Паулу^{50/}

В течение последних 20 лет в Сан-Паулу была создана система мер по борьбе с загрязнением, которая охватывает водоснабжение, канализацию и промышленность и которую можно считать эталоном для других городов. Деятельность системы контролируется государственной компанией по природоохраным и санитарно-профилактическим технологиям (СЕТЕСБ) и, согласно результатам недавней независимой оценки, она эффективно работает, поскольку:

- благодаря ей разработаны соответствующие правовые и нормативные рамки наряду с эффективным механизмом контроля за соблюдением установленных норм;
- постоянное внимание в ее деятельности уделяется институциональному развитию и в ее рамках подготовлен коллектив высококвалифицированных и преданных своему делу сотрудников;
- в ней рациональным образом используются как меры стимулирования (предоставление кредитов на деятельность по борьбе с загрязнением), так и меры противодействия (информационно-пропагандистские кампании, направленные против тех, кто продолжает загрязнять окружающую среду);
- в течение долгого времени она пользуется сильной политической поддержкой и имеет надежное финансирование со стороны внешних доноров, таких, как Всемирный банк.

2. Рациональное руководство городами и роль планирования с широким участием населения

68. Для эффективного, справедливого и устойчивого развития населенных пунктов, как на уровне микрорайонов, так и на уровне города в целом, существенное значение имеет участие традиционно маргинализированных социальных групп (беднота, женщины, национальные меньшинства), НПО и ОУО, деловых кругов, университетов и средств массовой информации. Нередко говорится, что движущей силой города является беднота (особенно в развивающихся странах), однако можно ли сделать так, чтобы и город работал на бедняков? Жизненно важную роль в достижении этой цели играет непосредственное общественное участие в процессах планирования и принятия решений;

участие населения повышает эффективность, ориентируя процесс формирования политики на учет реальных потребностей, обеспечивает устойчивость, поскольку населению отводится определенное место в общей системе, и делает процесс городского развития более действенным, направляя в общее русло ресурсы и таланты всех групп населения города. Одним из наглядных примеров подобных благотворных последствий является опыт планирования с широким привлечением населения в Боготе (см. вставку 6). Используемые методы обеспечения широкого участия населения могут в корне изменить отношения между должностными лицами и рядовыми жителями (что и наблюдалось при осуществлении программы благоустройства районов трущоб в Индии и программы "Миллион домов" в Шри-Ланке^{51/}), хотя для достижения максимальной эффективности необходимо, чтобы эти методы были увязаны с деятельностью структур планирования высшего звена, благодаря чему население могло бы высказывать свои мнения по ключевым решениям на всех уровнях.

Вставка 6. Планирование с широким участием населения в Боготе^{52/}

Каждый из 20 муниципалитетов метрополитенского района Боготы разработал свой собственный план действий в области охраны окружающей среды в сотрудничестве с НПО, научными и другими кругами (чему в значительной степени содействовали широкая конституционная реформа и децентрализация власти в Колумбии в 1991 году). Кроме того, каждый муниципалитет также отчисляет 1,5 процента от своего годового бюджета на природоохранную деятельность в рамках осуществления местных планов действий в соответствии с Повесткой дня на XXI век. Для контроля за процессом планирования было создано новое министерство по охране окружающей среды, которое связано с сетью местных природоохранных комитетов, созданных в 1993 году, что помогает обеспечить доведение мнений низовых организаций до сведения высших руководящих органов, занимающихся формированием политики. Аналогичный процесс используется и на уровне муниципального обслуживания, благодаря чему пользователи имеют возможность влиять на управление системой водоснабжения и другими коммунально-бытовыми услугами. Благодаря этому как уровень охвата, так и уровень компенсации затрат являются высокими (что весьма нетипично), а службы находятся в хорошем техническом состоянии.

69. Под этим подразумевается создание надлежащей системы представительного городского руководства, определяемого как комплекс систем, структур и норм, на основе которых принимаются все решения, касающиеся функционирования города в будущем. Для надлежащего руководства жизненно важное значение имеют механизмы строгой отчетности, равно как и транспарентность в деятельности должностных лиц. Одним из примеров подлинной приверженности общественности транспарентным методам правления является наличие в городском совете города Куритиба (Бразилия) компьютерного терминала, на котором, по требованию, можно получить распечатку норм планирования по каждому участку земли в городе^{53/}. Большая открытость методов руководства делает более сложным применением таких мер, как выселение и конфискация имущества, и побуждает должностных лиц делать выбор в пользу официальной регистрации неформальных поселений и инвестирования средств в деятельность по благоустройству. Как сказал Исполнительный секретарь МКМЭИ г-н Джеб Бругманн, "направленные сверху вниз императивные требования экономического роста и направленные снизу вверх императивные требования общины и экосистем пересекаются друг с другом в стенах городского совета"^{54/}.

70. Принцип взаимодополняемости является ключевым элементом рационального руководства городов, т.е. обеспечения того, чтобы решения по населенным пунктам принимались на наиболее эффективном уровне и чтобы как можно большее число решений, в зависимости от практических возможностей, передавалось на усмотрение нижестоящих звеньев системы. Вопрос о важности подлинной децентрализации подробно рассматривается в следующем разделе (посвященном управлению городами). Существенное значение здесь играет также создание благоприятных условий для деятельности НПО и ОУО (см. вставку 7), что позволяет промежуточным и представительным организациям обеспечить, чтобы мнения бедняков, женщин и других традиционно маргинализованных групп могли быть надлежащим образом услышаны в городском совете.

71. Руководство представляет собой жизненно важный вопрос, который подробно рассматривается в части V, однако имеет смысл повторить те два принципа, на которых основывается эффективное руководство. Следите за тем, чтобы:

- а) все процессы принятия решений носили демократичный и транспарентный характер и поддавались проверке; и
- б) время и блага принимаемых решений распределялись на справедливой основе^{57/}.

Вставка 7. Роль НПО/ОУО в населенных пунктах^{58/}

Неправительственные организации (НПО) представляют собой зарегистрированные посреднические органы, но, как правило, они не являются организациями с членским составом; организации на уровне общин (ОУО) отличны от них по своей сути, поскольку представляют своих членов или участников и отчитываются перед ними. Это означает, что ОУО может выполнять функции, которые не могут быть выполнены НПО (например, выполнять официальные функции в руководстве городами), в то время как НПО в большей мере приспособлены для предоставления консультативной помощи, финансирования, поддержки и услуг. Как НПО, так и ОУО хорошо зарекомендовали себя в выполнении следующих функций:

- организация (например, отдельных групп населения или общин для борьбы за их права);
- обеспечение представительства (в процессе принятия решений, руководстве городами и обсуждения политики и практики в области населенных пунктов);
- посредничество (между населением и правительственными департаментами, рынками, банками и другими учреждениями);
- создание благоприятных возможностей (для доступа к конкретным видам консультативной помощи, технологиям и контактам);
- экспериментирование (через экспериментально-показательные проекты и проекты со значительной степенью риска); и
- снабжение (предоставление услуг, но не в качестве органа, заменяющего в этом местные органы власти на постоянной основе).

Существует опасность использования НПО и ОУО лишь для предоставления населению социальных услуг или социального обеспечения в городе (т.е. для выполнения лишь последней из перечисленных выше функций); имеющиеся факты свидетельствуют о том, что это может нанести ущерб их эффективности, легитимности и отчетности и не позволит использовать имеющийся у них потенциал в полной мере.

72. Ознакомление с опытом применения этих принципов на практике и обмена таким опытом между городами представляются одной из первоочередных задач на будущее. Пути к достижению успеха в этом деле могут быть, судя по всему, самыми различными.

3. Проблемы управления городами

73. Если судить только по учебным пособиям или докладам консультантов, то требования к эффективному управлению городами покажутся достаточно простыми, однако на практике управленческому звену городов приходится сталкиваться со значительно более сложными и многоплановыми задачами. Им не только необходимо эффективным образом решать чисто технические проблемы, но они должны также:

- а) планировать и осуществлять основные направления деятельности в условиях разнообразия, неопределенности и отсутствия преемственности в кадрах и политическом руководстве;
- б) обеспечивать работу далеко не совершенных рынков земли и жилья;

- с) вести поиск оптимального соотношения между вмешательством со стороны государства и мерами по либерализации и поддерживать это равновесие;
- d) налаживать новые партнерские связи с НПО и деловыми кругами;
- e) выполнять посреднические функции в случае коллизии интересов;
- f) противодействовать давлению центральных органов власти, претендующих на их базу доходов, и поддерживать централизованный контроль над процессом принятия решений.

Таблица 3. Расходы из государственного бюджета в городах на водоснабжение, санитарно-канализацию, уборку мусора, строительство и содержание дорог и электроснабжение в расчете на душу населения (в долл. США)^{57/}

Страны с низким уровнем дохода	15,0	Африканские страны, расположенные к югу от Сахары	16,6
Страны с уровнем дохода между низким и средним	31,4	Страны Южной Азии	15,0
Страны со средним уровнем дохода	40,1	Страны Восточной Азии	72,5
Страны с уровнем дохода между средним и высоким	304,6	Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	48,4
Страны с высоким уровнем дохода	813,5	Страны Европы и Северной Америки	656,0

74. Как правило, доходы, получаемые от городов, имеют жизненно важное значение для общенационального бюджета (например, в Южной Корее на долю городов приходится одна треть совокупного дохода страны^{58/}), чем в значительной степени и объясняется тот факт, что центральные правительственные органы с неохотой идут на передачу реальной власти на муниципальный уровень. Помимо этого, в большинстве развивающихся стран органам управления городами приходится сталкиваться с катастрофической нехваткой ресурсов. Если взглянуть на таблицу 4, то мы увидим ту колоссальную разницу, которая существует в объеме ресурсов, имеющихся в распоряжении местных органов власти в странах с высоким доходом и в странах с низким доходом; если в городах Северной Америки расходы на обслуживание и инфраструктуру в расчете на одного человека в год могут достигать среднего показателя в 2000 долл. США, то аналогичный показатель в Дакке или Дар-эс-Саламе составляет всего лишь 2 долл. США^{59/}. При наличии столь мизерных ресурсов даже весьма активный и предприимчивый руководитель вряд ли сможет добиться многого. Это полезное напоминание тем, кто склонен видеть в более эффективных методах управления панацею для решения всех проблем, стоящих перед населенными пунктами.

75. С учетом вышесказанного можно определить две четких приоритетных задачи в области управления городами: а) поиск путей для мобилизации большего объема доходов на местном уровне и обеспечение контроля над ними; и б) развитие потенциала для гибкого реагирования на стремительные и многоплановые изменения в представительных структурах городского руководства.

76. Мобилизация дополнительных доходов на местном уровне и обеспечение контроля над ними должны быть достигнуты без нанесения ущерба интересам бедных слоев населения в этом процессе (например, за счет разработки систем ценообразования и покрытия расходов с использованием соответствующих субсидий). К числу возможных путей достижения этой цели относятся введение местных подоходных налогов (как это сделано в Польше, Венгрии и Болгарии), введение поимущественных налогов (хотя их взимание сопряжено с немалыми дополнительными расходами, а сами эти меры не популярны среди населения), предоставление доступа к национальным и международным рынкам капитала, трансферты со стороны центрального правительства (как правило, они составляют значительную часть бюджета небольших по размерам поселков и городов, а в Индонезии, Бразилии,

Мексике, Турции и Тунисе их доля в общем объеме доходов таких населенных пунктов составляет 50 процентов и выше^{60/}) и взимание платы с пользователей. Для эффективного функционирования механизмов покрытия расходов существенное значение имеет контроль со стороны местных органов власти за разработкой и применением этих механизмов на практике, тем более, если преследуется цель нанесения ущерба интересам бедных слоев населения.

Таблица 4. Эволюция политики в области населенных пунктов

Этапы и примерные сроки	Основной объект внимания	Основные инструменты проведения политики	Ключевые документы
Модернизация и рост городов: 60-е годы - начало 70-х годов.	Физическое планирование; строительство жилья государственными компаниями.	Планирование на основе типовых проектов и принятия решений, спускаемых "сверху вниз"; непосредственное жилищное строительство (многоквартирные здания и блочные дома); ликвидация неформальных поселений	
Перераспределение средств с учетом требований роста/удовлетворения основных потребностей: середина 70-х - середина 80-х годов.	Государственная поддержка строительства частного жилья на основе самопомощи при использовании индивидуального подхода к каждому из проектов.	Признание интересов женщин и неформального сектора; благоустройство скваттерных поселений; инженерно-техническая подготовка; выделение субсидий на приобретение земли и жилья; внедрение норм и стандартов строительства; недорогостоящая инфраструктура.	Банкверская декларация (Хабитат I: 1976 год); "Жилье, бедность и основные потребности" (Всемирный банк: 1980 год); "Оценки инженерно-технической подготовки, проведенные Всемирным банком" (1981-1983 годы); "Основные городские службы" (ЮНИСЕФ).
Управление городами/стимулирующий подход: конец 80-х - начало 90-х годов.	Обеспечение стимулирующих рамок для деятельности населения и частного сектора.	Партнерские связи между государственным и частным секторами; планирование с учетом интересов женщин; НПО/ОУО; общественное участие и управление; наращивание потенциала; группирование земельных участков; финансирование и кредитование.	Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года (1988 год); "Городская политика и экономическое развитие" (Всемирный банк, 1991 год); "Города, бедность и люди" (ПРООН, 1991 год); Повестка дня на XXI век (1992 год); "Стимулирование деятельности рынков жилья" (Всемирный банк, 1993 год).
Устойчивое развитие городов: середина 90-х годов -	Комплексные подходы к развитию городов; обеспечение равновесия между соображениями эффективности, справедливости и устойчивости.	То же, что и выше, плюс уделение большего внимания вопросам рационального использования окружающей среды, облегчения бремени городской нищеты и налаживания партнерских связей между государственным и частным секторами.	"Устойчивое развитие населенных пунктов: осуществление Повестки дня на XXI век" (ЦООННП, 1994 год); "Устойчивое развитие населенных пунктов в урбанизирующемся мире" (ЦООННП, 1994 год); Повестка дня Хабитат (ЦООННП, 1995 год).

77. Существенно важное значение имеет также наращивание потенциала для конструктивного реагирования на происходящие стремительные и сложные преобразования, поскольку именно это характеризует процесс городского развития. Сдерживать рост городов невозможно: темпы социальных, экономических и политических изменений в городах развивающихся стран уже значительно опередили способность и/или готовность органов власти пересмотреть их институциональные рамки в целях обеспечения более эффективного управления ими^{61/}. Главная задача заключается сейчас, пожалуй, в том, чтобы сориентировать людские, финансовые и технические ресурсы на удовлетворение потребностей растущих городов и добиться того, чтобы этот процесс был устойчивым^{62/}. Иными словами, властным структурам следует отказаться от решения тех проблем, с которыми вполне могут справиться население, НПО, ОУО и частный сектор (например, строительство или микроуправление населенными пунктами) и сосредоточить свое внимание на тех вопросах, решить которые могут только они, как, например, разработка справедливых правовых и нормативных рамок для функционирования рынков земли и кредитов и координация обеспечения населения инфраструктурой и услугами.

78. Традиционные методы планирования на основе разработки генпланов давали достаточно хорошие результаты в городах, характеризовавшихся низкими темпами роста, высоким уровнем дохода и эффективными стандартами землепользования, но оказывались малоприспособленными в городах, имеющих иные характеристики. В этой связи необходимо, чтобы работники управленческого звена имели профессиональную подготовку по вопросам использования гибких подходов к планированию, при которых основное внимание уделяется получению новых знаний, диалогу и внедрению новшеств; кроме того, для них должны быть созданы соответствующие стимулы и возможности для роста по службе, что будет препятствовать текучести кадров и побуждать сотрудников к более эффективной деятельности. Это изменение в подходах описывается как переход от "планирования города к городу, который планирует сам"^{61/}. Непосредственное включение функций планирования и развития в самые различные сектора, как правило, дает положительный эффект (для примера можно сравнить достаточно успешную деятельность Управления по вопросам развития метрополитенского района Калькутты с показателями функционирования Бомбея). Неизменно большое значение имеют транспарентность и отчетность. Ключевым моментом является также способность руководства (мэры, политические деятели и лидеры общинных организаций) повести за собой население.

4. Планирование и управление в благоустроенном городе

79. Выход на первый план комплексных подходов к развитию населенных пунктов и управлению ими не ограничивается только соображениями экологического характера; подобные подходы охватывают также тесные связи, существующие между населенными пунктами и экономической политикой, социальной политикой, культурой и такими менее материальными (но не менее важными) сторонами городской жизни, как безопасность и терпимость. Как было отмечено в Декларации Хабитат I еще в 1976 году, "Ванкуверская конференция затрагивает все стороны нашей жизни". Цель всестороннего улучшения условий жизни в городе занимает центральное место в Повестке дня Хабитат, которая будет обсуждаться в Стамбуле, и делает задачу планирования городов и управления ими еще более сложной.

80. С точки зрения макроэкономической политики города способны увеличить свой вклад в национальное богатство путем повышения производительности труда и привлечения инвестиций благодаря надлежащей инфраструктуре и транспортным связям. Проводимая политика в отношении процентных ставок должна быть направлена на расширение доступа к кредитам, а урегулирование дефицита бюджета центрального правительства должно осуществляться таким образом, чтобы при этом не затрагивались доходы муниципалитетов (в противном случае децентрализация окажется невозможной). Децентрализация налоговой службы должна быть начата с передачи ряда функций на муниципальный уровень и создания там необходимого потенциала для их выполнения, и при децентрализованном распределении доходов распоряжаться ими можно будет эффективным образом.

81. Что касается социальной политики, то решения в области планирования населенных пунктов и управления ими могут иметь долговременное воздействие на достижение таких более масштабных целей, как обеспечение равноправия, доступ к социальным услугам и расширение возможностей для групп населения, находящихся в наиболее неблагоприятном положении. При организации, содержании и финансировании основных служб (здравоохранение, образование, водоснабжение, санитария) должны учитываться самые различные потребности этих групп и должны быть обеспечены доступность и ценовая приемлемость этих услуг для каждого человека. Правовые и нормативные рамки не должны содержать в себе элементов дискриминации в отношении какой бы то ни было категории населения, и в частности групп, находящихся в наиболее неблагоприятном положении, и должны обеспечивать принятие специальных мер поощрению участия этих групп в использовании благ, создаваемых в процессе развития города.

82. Что касается культуры и личной безопасности, то следует помнить, что города являются тем местом, где большинство людей будут проводить большую часть своей жизни. Такие задачи, как обеспечение безопасности, надлежащее проектирование городских районов, наличие зеленых пространств и мест отдыха и проведение политики, направленной на сохранение существующего разнообразия, имеют в равной степени приоритетное значение.

83. Если эти стороны городской жизни не найдут своего отражения в деятельности по планированию населенных пунктов и управлению ими, то успех в одной области, скорее всего, может обернуться неудачей в других.

В. Краткая историческая справка по вопросам политики и практики в области жилья

84. В таблице 4 отражены основные этапы эволюции политики и практики в области жилья за последние 30 лет.

- Первый этап (60-е годы - начало 70-х годов): главенствующее положение занимали вопросы физического планирования, а социальным, экономическим и природоохранным связям уделялось незначительное внимание. Широкомасштабное инвестирование в государственное жилищное строительство со стороны правительства было нормой, в результате чего строилось жилье (например, высотные многоэтажные дома), в котором хотели жить весьма немногие, - это обернулось наименее рациональным и наименее эффективным использованием имевшихся ограниченных ресурсов.

- Второй этап (середина 70-х годов - середина 80-х годов): в этот период в области населенных пунктов стал применяться подход, в большей мере ориентированный на рынок, при котором большее внимание уделялось интересам женщин, деятельности неформального сектора и участию населения. Правительства переориентировали свои усилия на оказание поддержки жилищному строительству на основе самопомощи при индивидуальном подходе к каждому из проектов. Эта политика была более успешной, нежели политика, проводившаяся в течение первого этапа, однако она оказалась неустойчивой и слишком ограниченной по масштабам и охвату, поскольку инженерно-техническая подготовка и осуществление проектов по благоустройству были связаны со значительными субсидиями и административными расходами.

- Третий этап (середина 80-х годов - начало 90-х годов): многие из упомянутых выше недостатков были устранены благодаря очередной переориентации усилий на создание правовых, финансовых и нормативных рамок, благоприятствующих развитию населенных пунктов, при отведении более существенной роли частному сектору и деятельности самих бедных слоев населения, укреплении связи с макроэкономической политикой и уделении повышенного внимания вопросам управления городами и устойчивого развития. Стимулирующий подход к населенным пунктам, закрепленный в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года (о чем более подробно говорится ниже), был ключевым элементом этих изменений, поддержанных и отраженных в основных директивных документах международных агентств и в заключительных выводах Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию. В промышленно развитых странах наблюдался аналогичный переход от консенсуса в отношении государства всеобщего благоденствия, сложившегося в период после второй мировой войны (социальное жилье, субсидии под залог недвижимости и т.д.), к большей опоре на рынки.

- Четвертый этап (в настоящее время): основное внимание по-прежнему уделяется стратегиям стимулирования, однако центральное место в области планирования и управления занимают вопросы устойчивого развития, безопасности населения и руководства городами. Разумеется, полного консенсуса по вопросам политики в области развития не существует, и в настоящее время продолжают дискуссии между теми (например, Всемирным банком), кто уделяет повышенное внимание созданию благоприятных условий для функционирования рынков, и теми (например, ЦООННП, ПРООН, ЮНИСЕФ и европейские двусторонние учреждения-доноры), для которых приоритетными вопросами являются участие населения в рыночной деятельности, развитие людских ресурсов и укрепление управленческих механизмов. Эта дискуссия имеет большое значение, поскольку центральное место в ней занимает принцип равенства, который лежит в основе как реализации прав человека и ликвидации дискриминации, так и поощрения политики, обеспечивающей справедливое распределение возможностей и благ в городе⁶¹.

85. Этот небольшой экскурс в историю показывает, каким образом широкомасштабные тенденции, о которых вкратце сказано выше, оказали свое влияние на концептуальное понимание жилья, однако помимо них существует ряд других факторов, которые также имели большое значение для повышения

эффективности и актуальности проводимой политики. Пять из этих факторов рассмотрены ниже: переориентация на подходы, основанные на оказании непрямого поддержки, партнерские связи между государственным и частным секторами, планирование с учетом интересов женщин, различные варианты аренды и владения и гарантии владения. После достаточно подробного рассмотрения каждого из этих элементов, мы обратимся к механизмам осуществления их на практике - национальным стратегиям в области жилья.

1. От непосредственного строительства жилья - к оказанию поддержки деятельности других

86. Ни одно из правительств (за исключением Сингапура и Гонконга, где сложились весьма особые обстоятельства) не расходует в настоящее время значительных средств на непосредственное строительство жилья и инфраструктуры или же опирается исключительно на государственный сектор в отношении предложения земли, финансирования и транспорта, или же превращает охрану окружающей среды в дело исключительно государственной компетенции. На нынешнем этапе акцент однозначно сместился в сторону оказания государством помощи в жилищном строительстве силами других экономических агентов, будь-то коммерческий частный сектор, корпорации и фонды социального жилищного строительства или же непосредственно неимущие слои населения, т.е. произошел сдвиг от прямых действий к опосредованному участию. Причина его очевидна: скудные государственные ресурсы могут дать значительно большую отдачу, если их использовать для содействия деятельности других агентов, которые могут выполнить ту же работу при меньшей себестоимости, на более высоком уровне качества и в сроки, которые согласуются с низкими и нестабильными доходами заказчика. В очередной раз население, имея изначальную базовую поддержку и исходные ресурсы в форме земли, инфраструктуры, финансов и материалов (более подробно эти вопросы будут рассмотрены в части IV), продемонстрировало свою огромную энергию и творческий подход в деле улучшения своего собственного жилья. Во вставке 8 приведен ряд примеров того, что может быть достигнуто благодаря использованию таких методов. В целом, опыт свидетельствует о необходимости осуществления непрерывного процесса развития жилья (а не осуществления изолированных жилищно-строительных проектов), в рамках которого проводится объединение земельных участков, налаживаются необходимые службы и земля продается или легализуется по ценам, доступным и для малоимущих слоев населения. Вместе с тем, справедливо также и то, что подобные "непрямые" подходы правительства к решению жилищных проблем дают лучшие результаты при поддержке и активизации положительных тенденций (как, например, инициативы населения), нежели при противодействии отрицательным тенденциям (например, спекуляции), но об этом очень важном вопросе речь пойдет в части V.

Вставка 8. Широкомасштабное благоустройство - что лежит в основе успеха?^{65/}

Начиная с 1968 года в более чем 500 поселках и городах Индонезии осуществляется программа по благоустройству населенных пунктов "Кампунг", в рамках которой малоимущим жителям оказывается помощь в долговременном и поэтапном улучшении окружающей их жилой среды. Успешное осуществление этой программы является одной из причин того, что показатели плотности заселения и средней площади единицы жилья повышаются (несмотря на низкую эффективность функционирования формального строительного сектора). Аналогичные результаты достигнуты и в Шри-Ланке в рамках программы "Миллион домов" (благодаря которой в период с 1984 по 1989 годы помощь была оказана 300 тыс. малоимущих семей) и программы "Полтора миллиона домов" (1990-1995 годы). К числу других примеров относятся деятельность по благоустройству районов трущоб и обеспечению населения основными услугами в Индии (в более чем 500 поселках и городах) и программа благоустройства и регулирования в Катчи-Абади, Пакистан. По всей видимости, в основе успеха этих программ лежат следующие факторы:

- последовательность: раннее начало и целенаправленное осуществление программ в течение не только ряда лет, но и десятилетий;
- создание благоприятного политического климата для общинной деятельности и усиления общинных организаций;
- включение вопросов благоустройства жилья в другие программы, такие, как регулирование владения землей и жильем, здравоохранение и общественный транспорт;

- создание местных механизмов отчетности и принятия решений (например, урегулирование различных вопросов через мэрию, а не через центральные органы власти или на основе общинной деятельности, примером чего является заключение общинных договоров на строительство в Шри-Ланке);
- широкомасштабность деятельности по защите достигнутого от постепенного возвращения на прежние позиции и противодействию росту цен с течением времени в результате коммерциализации; и
- институционализация данного подхода, благодаря которой местные органы власти имеют возможность и проявляют готовность работать в партнерстве с местными жителями в течение продолжительного периода.

2. Усиление роли партнерских связей между государственным и частным секторами

87. Вместо противодействия частным строительным компаниям, выселения жителей с незаконно занятых участков, создания препятствий или ограничений деятельности ОУО и НПО и игнорирования рынков частного капитала, располагающих колоссальными ресурсами, правительства в настоящее время стремятся строить свои отношения с упомянутыми субъектами деятельности на конструктивной и творческой основе. Это дает возможность каждой отрасли сосредоточить внимание на деятельности, в которой она может добиться наилучших результатов, и (по крайней мере теоретически) позволяет государственному сектору, частному сектору, НПО и ОУО выполнять свои функции и обязанности на взаимовыгодной основе. Общие отличительные черты успешного налаживания партнерских связей приведены во вставке 9, а с конкретными примерами этих связей можно ознакомиться в других частях настоящего доклада. Партнерство между государственным и частным секторами имеет свои ограничения и недостатки (в основном связанные с масштабами деятельности и сферой охвата неимущих слоев населения, о чем подробно говорится в части V), однако оно создает более надежную основу для плодотворных усилий в области населенных пунктов, нежели предшествовавшие ему попытки блокировать или сводить на нет частные и общественные инициативы.

Вставка 9. Общие черты плодотворных партнерских связей между государственным и частным секторами⁶⁶

- Сильные общенациональные и муниципальные органы власти, способные обеспечить последовательность в оказании помощи, предотвратить спекуляцию и политизацию, обеспечить доступ к начальным ресурсам, координировать деятельность различных отраслей и принимать соответствующие законы и нормы.
- Компетентные НПО и ОУО, способные выполнять функции посредников между малоимущими группами населения и представителями частного сектора.
- Конкретные блага для всех участников, имеющие для каждого из них свою особую ценность (речь не обязательно идет о максимальной прибыли, особую ценность могут представлять и снижение степени существующих рисков, и расширение доступа к ресурсам).
- Участие всех партнеров в планировании, осуществлении и мониторинге (для укрепления отчетности и контроля за достигнутыми результатами).
- Благоприятный макроэкономический, политический (например, отведение надлежащего места для НПО/ОУО) и культурный (например, решение существующих проблем на основе разумного компромисса) контекст.
- Ограничение роли коммерческих кругов принятием оперативных (в отличие от политических) решений.
- Интеграция функций/отраслей (земля, финансы, инфраструктура, наращивание потенциала).

- Опора не на проекты, а на программы, т.е. пересмотр директивных решений, переориентация потоков ресурсов и расширение доступа к ним, а также внедрение новых механизмов в существующие финансовые и другие сети/учреждения (это позволяет сократить административные расходы, повысить масштабность деятельности и обеспечить ее устойчивость).

3. От игнорирования различий в потребностях мужчин и женщин к их учету в политике и планировании

88. Выход на передний план вопросов, касающихся различий в интересах мужчин и женщин, и стремление положить конец дискриминации в отношении женщин явились одним из наиболее важных изменений в планировании и политике в области населенных пунктов, происшедших со времени проведения Хабитат I. Планирование городов должно быть таким, чтобы оно содействовало уменьшению обусловленного принадлежностью к тому или другому полу неравенства в доступе к жилищным ресурсам, программам и профессиональной подготовке, и должно основываться на признании и удовлетворении различных потребностей и приоритетов мужчин и женщин вместо ориентации на мифическое домохозяйство с единообразными характеристиками. Это вопрос не идеологии или политической корректности: планирование и управление с учетом различных потребностей мужчин и женщин являются:

- a) более эффективными, поскольку используются ресурсы и женщины, и мужчин;
- b) более устойчивыми, поскольку снижается риск провала проекта; и
- c) более справедливыми, поскольку они обеспечивают женщинам равное место с мужчинами в проводимой политике, законах и нормах, а также равный доступ к ресурсам.

89. Отнюдь не являясь несколько запоздалой идеей, женская проблематика занимает сейчас центральное место во всех решениях, касающихся населенных пунктов. Разумеется, осознание проблемы не всегда означает ее конкретное решение на практике, равно как и слова зачастую расходятся с делом. Во всех обзорах Хабитат говорится о весьма частых случаях, когда публичные заявления так и не находят своего практического воплощения²⁷, хотя, несомненно, привлечение активного внимания к вопросам удовлетворения потребностей как мужчин, так и женщин является крупным концептуальным и практическим шагом вперед за последние два десятилетия. Обеспечение того, чтобы эти вопросы не утратили своей значимости, представляет собой ключевую стратегическую задачу, которая рассматривается в части V. Распространение опыта, накапливаемого в ходе разработки политики и практической деятельности в этой области, на другие маргинализованные группы (такие, как дети, молодежь и лица преклонного возраста) является еще одной важной задачей на будущее.

4. От собственного жилья, построенного на основе самопомощи, - к различным вариантам владения жильем

90. До начала 80-х годов при планировании и разработке политики основное внимание соответствующими органами уделялось практически исключительно видам собственности в городе, причем даже в отношении бедных слоев населения. На деле же формы владения жильем оказывались значительно более разнообразными, и в последние 15 лет во многих городах все шире и шире стало официально признаваться значение арендного жилья. Как и в случае с учетом различных интересов мужчин и женщин, в данной области еще лишь предстоит обеспечить конкретную поддержку внедрению различных вариантов аренды жилья. В отличие от уделения основного внимания какой-то одной форме владения жильем, при исключении любых других, задача планирования населенных пунктов и управления ими в настоящее время заключается в расширении числа возможных вариантов, позволяющих обеспечить, чтобы люди с различными предпочтениями и возможностями могли подобрать себе тот тип жилья и тот вид владения им, которые соответствуют их доходам и приоритетам.

5. Права собственности и гарантии владения жильем

91. Четко определенные и охраняемые законом права собственности и гарантии владения (будь-то на основе фригольда, пользования на правах аренды или защищаемого законом арендного договора) являются самым важным условием для успешного развития жилья и представляют собой наилучшую защиту для людей от произвольных выселений. Это признается всеми. Однако вопрос о том, обязаны ли государства действовать в защиту универсальных прав на надлежащее жилье, продолжает оставаться объектом жарких дебатов.

С. Стратегии в области жилья: от глобальной деятельности - к деятельности на местном уровне

92. Наиболее важным изменением в политике и планировании в отношении населенных пунктов за последние два десятилетия, согласующемся с Повесткой дня на XXI век, явился переход к стимулирующему подходу, цель которого заключается в мобилизации потенциала и ресурсов всех субъектов деятельности в области жилищного строительства и благоустройства городов; при этом, однако, принятие окончательного решения о том, как именно обеспечить себя жильем, возлагается на непосредственно заинтересованных людей^{69/}. При таком подходе, органы власти уже не занимаются строительством жилья как таковым, а содействуют новому строительству путем создания более благоприятных нормативных рамок и финансовых условий. Элементы этого подхода нашли свое определенное отражение в Ванкуверской декларации, принятой на Хабитат I, однако официально признаны в качестве всеобъемлющего подхода к населенным пунктам в целом они были лишь в рамках Международного года обеспечения жильем бездомного населения, проводившегося в 1988 году, и в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года (ГСЖ), принятой годом позже. ГСЖ была разработана как документ, определяющий основные направления деятельности, в рамках которых могли бы быть разработаны стимулирующие стратегии на национальном уровне в период с 1989 по 1994 год, в которых основное внимание уделялось бы:

- a) определению четких и измеримых целей;
- b) поэтапной реорганизации жилищного сектора, правовых и нормативных рамок;
- c) мобилизации и перераспределению финансовых ресурсов (жилищное финансирование, субсидии, механизмы покрытия расходов);
- d) новым механизмам производства жилья и управления землей, инфраструктурой и строительством; и
- e) поощрению использования устойчиво функционирующих энергетических и транспортных систем.

93. Среднесрочный обзор ГСЖ, проведенный в 1994 году, показал, что прогресс, достигнутый в осуществлении национальных стратегий в области жилья, был неравномерным. В целом, из 74 стран, приславших ответы, 73 процента сообщили о том, что они пересмотрели существовавшие стратегии или заменили их новыми, а среди африканских стран, расположенных к югу от Сахары, лишь 25 процентов приступили к следующему этапу осуществления и мониторинга^{70/}. Хотя заложенная в стимулирующем подходе концепция, судя по всему, получила всеобщее одобрение, некоторые правительства продолжают применять такие устаревшие методы, как непосредственное строительство жилья для бедняков или ликвидация неформальных поселений. Пока что конкретное осуществление стратегий идет медленными темпами, а многие страны не имеют детально разработанных временных рамок, вспомогательных задач и ресурсов, необходимых для превращения основных направлений деятельности в стратегии^{70/}. Некоторые из факторов, обусловивших неудовлетворительную реализацию поставленных задач, приведены во вставке 10. Существует значительная корреляция между странами с приемлемыми жилищными условиями и странами, располагающими хорошо разработанными национальными стратегиями в области жилья (например, Чили, Филиппины и Иордания): плохое качество жилья в равной мере является результатом как проводимой жилищной политики, так и бедности как таковой^{71/}.

Вставка 10. Какие факторы обуславливают вялое осуществление жилищных стратегий?²⁷

- Отсутствие постоянной политической поддержки "сверху" (что затрудняет проведение в жизнь таких непопулярных среди крупных предпринимателей мер, как налогообложение пустующих земель или упрощение нормативных положений).
- Недостаточно полное понимание реального состояния местных рынков земли и жилья, строительной промышленности и финансов.
- Слишком большое количество поставленных задач и целей, которые вряд ли осуществимы на практике с учетом реально существующих финансовых условий, заинтересованных групп, политических соображений и т.д. (в отличие от небольшого количества основополагающих и реально достижимых целей).
- Отсутствие координационного центра для осуществления стратегий и мониторинга, имеющего надежные связи с учреждениями на местном уровне, занимающимися мобилизацией средств (поскольку контроль на финансами является ключевым условием успешного осуществления стратегии).
- Отсутствие диалога и взаимопомощи и антагонистические отношения между государственным сектором и частным сектором, правительством и НПО.
- Слабость механизмов управления городами и недостаточность потенциала для планирования, мониторинга, оценки и внедрения нового опыта на постоянной (а не на единовременной) основе.
- Слабое стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности их работы.
- Игнорирование необходимости проведения консультаций с женщинами и их вовлечения в деятельность на всех этапах.

94. Если говорить подробно, то можно обнаружить отнюдь немало новаторских подходов к формулированию стратегий, о некоторых из которых вкратце упомянуто во вставке 11. Основное внимание при использовании этих подходов уделяется расширению процесса консультаций по вопросам целей и планов (для подключения к этой деятельности НПО, ОУО и деловых кругов), укреплению роли и ресурсов муниципальных властей и объединению различных функций в рамках транспарентных и подотчетных органов.

Вставка 11. Новые элементы в разработке национальных стратегий в области жилья²⁸

- Децентрализация и более активное привлечение гражданских субъектов деятельности, как, например, в Уганде, где в четырех районах на экспериментальной основе было организовано обсуждение первоначальных идей на местном уровне, затем представители всех 38 районов страны собрались для обсуждения проекта национальной стратегии, а после этого был разработан подробный план ее осуществления при контроле со стороны объединенного органа - Межучрежденческого руководящего комитета. Аналогичные практикумы и публичные обсуждения проводились в Никарагуа и Индонезии.
- Укрепление роли и ресурсов муниципальных органов власти, как, например, на Филиппинах, где в соответствии с законом о местных органах власти, принятом в 1991 году, была проведена децентрализация функций планирования жилья до уровня городов и провинций, что позволило местным органам власти реклассифицировать до 15 процентов сельскохозяйственных земель для использования в городских целях, повысить объем собственных доходов и взимаемых налогов и обеспечивать гарантиями иностранные субсидии и кредиты без предварительного санкционирования со стороны Манилы.

- Более тесная координация с проводимой экономической политикой и более активная функциональная интеграция, примером чего являются Совет по вопросам жилья и городского развития, созданный на Филиппинах, и Совместный подкомитет по вопросам жилья, функционирующий в Таиланде.

D. Донорская политика и потоки внешних ресурсов на цели развития населенных пунктов

95. По оценкам, приведенным в Повестке дня на XXI век, расходы на деятельность по обеспечению всех жильем в период до 2000 года должны будут составить 75 млрд. долл. США, из которых не менее 10 млрд. долл. США должны поступать от внешних доноров (это подчеркивает тот факт, что львиную долю капиталовложений в жилье неизменно составляют местные ресурсы). Поэтому переоценивать значение внешней помощи не следует, однако игнорировать ее также нельзя. Проблема заключается в том, что размеры помощи на деятельность в области населенных пунктов так и не смогли приблизиться к этой цифре, а в настоящее время фактически даже сокращаются, поскольку бюджеты на внешнюю помощь застыли на мертвой точке, а государственные расходы урезаются - в период с 1980 по 1991 годы лишь менее одного процента ОПР из стран ОЭСР и менее трех процентов неконцессионных займов расходовались на населенные пункты, несмотря на тот факт, что доля населения планеты, проживающего в городах, приближается к 50 процентам^{24/}. Всемирный банк расходует лишь девять процентов своих ресурсов на городское развитие, а ПРООН и того меньше^{25/}, в то время, как некоторые доноры (такие, как Азиатский банк развития и сам Всемирный банк) увеличили, в ответ на возросший спрос, объем своих инвестиций в населенные пункты.

96. Проблема в данной области заключается не только в объеме оказываемой помощи, но и в ее качестве, что, возможно, является еще более важным. За последние 20 лет в приоритетах доноров произошли сдвиги, согласующиеся с общими тенденциями в политике, о которых вкратце говорилось выше, и явившиеся результатом явных неудач прежних стратегий, ориентированных на конкретные проекты), т.е. сдвиги от фиксированных инвестиций в жилищные проекты к оказанию поддержки более широким процессам налаживания партнерских связей, жилищного финансирования, управления городами и наращиванию потенциала. Ряд примеров подобных изменений приведен во вставке 12, причем, как видно, основное внимание уделяется расширению доступа к услугам для бедных слоев населения, повышению эффективности городской экономики, улучшению состояния окружающей среды в городах и укреплению институциональных и финансовых основ устойчивого управления^{26/}. Это - позитивное изменение, хотя совершенствование управления не следует считать панацеей от всех недугов, и существует необходимость в более тесной координации значительного числа связанных с этим инициатив, с тем чтобы к местным органам власти, располагающим скудными ресурсами, не предъявлялись необоснованные требования, а обмен опытом мог быть максимально расширен.

Вставка 12. Поддержка процесса наращивания потенциала со стороны доноров^{27/}

- Программа управления городами (ПУГ) (Всемирный банк/ПРООН/ЦООННП): начата в 1986 году; с 1992 года осуществляется второй этап программы; направлена на укрепление управленческого потенциала для решения вопросов, касающихся земли, финансов, инфраструктуры и услуг, охраны окружающей среды, городской нищеты, экономического развития, связей с НПО/ОУО и стратегического планирования. Обязательным условием для предоставления помощи является запрос со стороны принимающего государства (при наличии гарантий определенного участия самой страны), а процесс консультаций направлен на оказание помощи в обеспечении соответствия определяемых первоочередных направлений деятельности существующим потребностям. Независимые оценки позволяют установить ориентиры в осуществлении программы и в то же время избежать опасности излишнего сосредоточения внимания на количественных результатах (число городов и т.д.).
- Программа устойчивого развития городов (ЦООННП/ЮНЕП): формально является оперативным компонентом ПУГ, начата в 1990 году с целью улучшения планирования окружающей среды в городах.

- Осуществление Повестки дня на XXI век на местном уровне: планирование действий в интересах устойчивого развития городов (правительство Бельгии/ЦООННП): основное внимание уделяется профессиональной подготовке.
- Партнерство в ликвидации нищеты в городах (увязка компонента деятельности ПУГ, касающегося борьбы с нищетой, с деятельностью МОТ и ДООН).
- Подготовка кадров и стратегия наращивания потенциала в интересах муниципального управления (ПРООН).
- Программа муниципального финансирования и управления для стран Азии (ПРООН/ЦООННП/правительство Нидерландов).
- Программа улучшения окружающей среды в метрополитенских районах (Всемирный банк/ПРООН).
- Поддержка национальных стратегий в области жилья (ФИННИДА/ДАНИДА/ ЦООННП): техническая помощь и финансирование разработки стимулирующих стратегий в области жилья на начальном этапе.
- Программа жилищных показателей (Всемирный банк/ЦООННП): создание потенциала для сбора и анализа основных данных на основе представительного подбора городов/стран; чрезвычайно важна для обеспечения эффективного планирования в будущем, однако данные собираются без разбивки по доходу, возрасту и полу.
- Городские исследования в развивающихся странах (Всемирный банк/ЦООННП/ПРООН/Фонд Форда): оценка прошлых и нынешних академических исследований; выявление первоочередных задач в области наращивания потенциала.

РЕЗЮМЕ

Со времени проведения Хабитат I в 1976 году методы планирования населенных пунктов и управления ими претерпели значительные изменения и используемые в настоящее время подходы обеспечивают наилучшую основу для устойчивого развития городов. Наиболее важными элементами этих успешных подходов являются:

- использование роста городов с пользой для себя вместо попыток обратить этот процесс вспять;
- создание стимулирующих правовых, налоговых и нормативных рамок, благодаря которым используются энергия и ресурсы всех субъектов деятельности в городе, первоочередное внимание уделяется партнерским связям между государственным и частным секторами и основной акцент делается на центральной роли земли и финансов;
- комплексный подход к населенным пунктам, позволяющий внедрить вопросы устойчивого развития в рамки социально-экономической политики;
- развитие принципов представительности и отчетности в деятельности городской администрации;
- наращивание городского управленческого потенциала для конструктивного реагирования на стремительные и сложные изменения и содействия планированию, основывающемуся на широком привлечении масс и на учете различных потребностей мужчин и женщин, и деятельности НПО и ОУО.

Во всех этих областях основной задачей остается претворение провозглашенных принципов в жизнь на основе повышения этапа эффективности осуществления. При этом, рационального управления городом может оказаться недостаточно: необходимы более продуманные основные направления деятельности, более активная мобилизация ресурсов и такие системы руководства, при которых все слои общества имели бы возможность высказать свое мнение относительно наиболее целесообразных путей расходования имеющихся средств. Опыт показывает, что при наличии подобных

систем можно добиться реальных сдвигов в улучшении качества жизни в городах, даже при весьма ограниченных ресурсах.

В большинстве стран уже началась переориентация основных элементов планирования населенных пунктов и управления ими на основе внедрения национальных стратегий в области жилья и местных повесток дня на XXI век, нередко с привлечением широкого ряда частных субъектов деятельности, НПО и других организаций. Вместе с тем эта деятельность еще не принесла ощутимых результатов, и первоочередность действий в перечисленных выше ключевых областях должна быть пересмотрена, они должны финансироваться и осуществляться в соответствии с четкими графиками, целями и ориентирами.

Первоочередное внимание должно быть уделено внешней помощи для деятельности в области населенных пунктов; ее объем должен быть увеличен, а качество - повышено на основе координации действий доноров и правительств в ключевых областях. Больше внимания следует уделять использованию помощи для мобилизации более значительных объемов ресурсов, имеющихся на частных рынках капитала.

IV. ВНУТРЕННИЕ ПРОБЛЕМЫ ГОРОДОВ: ДИРЕКТИВНЫЕ И ПРОГРАММНЫЕ ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ

А. Внутренние проблемы городов

97. Благодаря научным исследованиям и накопленному опыту мы значительно расширили свои знания о том, как функционируют города, и мы уже знаем, что существующие рынки, структуры и условия отличаются значительно большими, нежели ранее предполагалось, разнообразием, динамичностью и многоплановостью, которые обуславливаются спецификой каждого города и зачастую не поддаются прогнозированию. Разумеется, при достаточно стремительном росте города жилищные условия населения ухудшаются, как правило, а при увеличении дохода на душу населения - улучшаются; например, в городах стран со средним уровнем дохода доля неадаптированных поселений составляет всего лишь 30 процентов, в то время как в Найроби, Дакке и Ибадане этот показатель доходит до 75 процентов и выше²⁹. Однако жилищные условия варьируются также как между городами с одинаковым уровнем дохода, так и внутри городов - в широком диапазоне субрынков и видов владения землей и жильем в зависимости от половой принадлежности, этнических соображений и личных предпочтений. Существует ряд общих тенденций в отношении количества, качества и ценовой приемлемости жилья. Данные, полученные Программой жилищных показателей, свидетельствуют о том, что показатели ценовой приемлемости (определяемые на основе соотношения цен на жилье и размеров арендной платы к размерам заработной платы и дохода) варьируются значительно больше в городах развивающихся, нежели промышленно развитых стран. В значительной степени это объясняется высокой (или низкой) эффективностью проводимой политики в таких ключевых областях, как предложение земли, строительные материалы, финансы и инфраструктура. Например, в городах с низким уровнем затрат на услуги и инфраструктуру в расчете на душу населения (таких, как Кингстон и Каир) также наблюдается один из самых значительных разрывов между стоимостью обслуживаемых и необслуживаемых участков земли, что создает особые проблемы для бедных слоев населения²⁹.

98. Что касается видов владения жильем, то какой-либо универсальной корреляции между проживанием в собственном доме и уровнем дохода не прослеживается; в некоторых городах богатых стран (например, в Амстердаме и Вене) весьма высока доля лиц, снимающих жилье, а в некоторых городах бедных стран (например, в Лиме и Хартуме) значительную долю составляют лица, занимающие жилье, владельцами которого они же и являются. Эти различия объясняются личными предпочтениями, политикой, проводимой государством, и условиями на рынках земли и жилья. В развивающихся странах наиболее распространенным способом получения земли во владение являются нелегальное и полунелегальное ее занятие и приобретение части уже находящегося в частном владении земельного участка, причем вторичные рынки аренды активизируются в том случае, когда спрос на земельные участки превышает предложение. Домохозяйства, возглавляемые женщинами, чаще все являются

арендаторами или совместными владельцами, поскольку нередко они оказываются за рамками государственных жилищных программ, имеют более низкие доходы и располагают меньшим временем для строительства жилья на основе самопомощи. Молодые и более мобильные семьи предпочитают снимать, а не покупать жилье. Этими различиями обусловлено большое число субрынков жилья, и нередко в одном и том же городе можно насчитать до восьми-десяти субрынков жилья, сдаваемого в аренду, и пяти-шести субрынков купли/продажи жилья. С некоторыми из самых худших жилищных условий можно столкнуться на самых бедных из этих субрынков, например, на субрынках арендного жилья в Калькутте и Лагосе, обслуживающих местные скваттерные поселения.

99. Доля государственного жилья в большинстве развивающихся стран составляет менее десяти процентов в общем жилищном фонде, причем она постепенно снижается, поскольку правительства во все большей и большей мере опираются на рынки и частные строительные компании, тогда, как в странах с централизованным планированием экономики и странах с переходной экономикой этот показатель по-прежнему очень высок и составляет 80-90 процентов^{20/}. В некоторых промышленно развитых странах (таких, как Швеция и Норвегия) значительное место занимает промежуточная категория владения жильем, поскольку кооперативное или социальное жилье обеспечивает более высокий уровень безопасности при меньших затратах и снижает риск спекулятивных операций. Потенциальные возможности внедрения этих форм владения в городах развивающихся стран в значительной мере еще не изучены.

100. Поскольку объем затрат домохозяйства на жилье, как правило, увеличивается в абсолютном выражении в случае увеличения дохода, то экономический рост может создать условия для быстрого улучшения жилищных условий в том случае, если город будет предоставлять каждой семье (и каждому из ее членов) доступ к тому жилью и виду владения им, которых они пожелают, при надлежащем обеспечении услугами и инфраструктурой и расположении жилья в желаемом месте. Это и должно составлять цель любой политики и программирования в области жилья, о чем речь и пойдет в следующей главе.

В. Директивные и программные ответные меры

101. Теоретически, политика и программирование в области жилья представляются несложным делом: во-первых, необходимо преодолеть дефицит предложения путем насыщения рынка большим количеством обслуживаемой земли на продажу, создания стимулов для строительных компаний и владельцев жилья, расширения доступа к строительным материалам по приемлемым ценам, упразднения бесполезных, или даже дающих обратный эффект, норм и нормативных положений и рационального использования инфраструктуры и общественного транспорта. Во-вторых, необходимо активизировать спрос путем создания дополнительных возможностей для приносящих доход видов деятельности и укрепления гарантий владения жильем и землей, обеспечения доступа к жилищному финансированию на приемлемых условиях, целенаправленного выделения субсидий и защиты интересов самых бедных слоев населения на основе использования сетей социальной безопасности и других специальных мер. В-третьих, город должен обладать механизмами и потенциалом для регулирования спроса и предложения в соответствии с потребностями и правами всех социальных групп. Однако на практике как предложение, так и спрос оказываются серьезным образом ограниченными, деятельность рынка - далекой от совершенства, а механизмы регулирования и управления - слишком слабыми. Спекуляция и политизация являются частыми явлениями на рынках жилья в большинстве развивающихся стран, с одной стороны потому, что земли и недвижимость являются ценными предметами торговли, а с другой стороны потому, что существующие политика и нормативные рамки ограничивают предложение. Эти недостатки усугубляются исторически сложившейся медлительностью и недостаточной эффективностью систем регистрации недвижимости и распространения информации по этим вопросам, и, как всегда, наибольшие неудобства неудовлетворительно функционирующие рынки причиняют наименее обеспеченным слоям населения. Что же в таком случае могут в первоочередном порядке сделать планирующие и директивные органы для улучшения жилищных условий горожан в странах с низким уровнем дохода?

102. Самое основное внимание следует уделить устранению факторов, ограничивающих предложение, прежде всего предложение земли и финансов. Если это достигнуто в достаточной мере,

то показатели качества жилья и его доступности повысятся, а необходимость в дорогостоящих нормативно-контрольных системах отпадет. Повышение реального спроса также имеет большое значение, однако решить эту задачу в качестве меры политики на краткосрочную перспективу сложнее. Применительно как к предложению, так и к спросу существуют по крайней мере четыре ключевых направления деятельности, а именно:

- a) мобилизация большого количества обслуживаемой земли на продажу для рынка и контроль за ее более эффективным использованием, улучшение инфраструктуры и услуг на более устойчивой основе;
- b) активизация и расширение притока финансовых средств на цели развития населенных пунктов, обеспечение доступа к кредитам для заемщиков с низким уровнем дохода и рациональное субсидирование;
- c) создание благоприятных условий для строительства более доступного жилья путем создания соответствующих стимулов для строительного сектора; пересмотр существующих стандартов, норм и правил; поощрение строительства жилья под аренду и обеспечение имущественных прав надежными гарантиями; и
- d) содействие повышению уровня занятости и защита интересов беднейших слоев населения.

103. В настоящем докладе поочередно рассмотрены все эти приоритетные направления деятельности, а в заключение приводится небольшой анализ их влияния на управление городами и охрану окружающей среды. Все они рассматриваются в контексте более широких задач в области планирования населенных пунктов и управления ими, изложенных в части III: устойчивого развития, равенства, рационального руководства и партнерства.

1. Земля и управление земельными ресурсами

104. Неадекватное предложение земли является одной из наиболее существенных неудач в осуществлении стратегий в области жилья в течение последних 20 лет, а также общим и наиболее важным фактором, обусловившим неудовлетворительные показатели деятельности большинства рынков жилья, развития инфраструктуры и планирования транспорта. В настоящее время признается необходимым, чтобы государственные органы власти не противодействовали рынкам земли (прежде всего, неформальным и полужформальным рынкам), работали совместно с ними и сосредоточивали свои усилия не на ограничительных мерах (таких, как жесткое регламентирование и лишение имущества по суду в случае нарушения), а на мерах стимулирования (таких, как обеспечение развития на основе приоритетного создания инфраструктуры и установления партнерских связей между государственным и частным секторами). Некоторые примеры подобных позитивных новаторских подходов приведены во вставке 13.

Вставка 13. Новаторские подходы в области земельной политики^{21/}

- Совместное пользование земельными участками в Бангкоке обеспечивает гарантированное пользование землей беднякам, которые, занимая лишь часть участка, предоставляют землевладельцу право продать остальную часть или пустить ее под застройку. В данном случае выигрывают обе стороны, хотя переговоры, предшествующие сделке, нередко бывают весьма продолжительными.
- Метод коллективного благоустройства земельных участков в Индии позволяет сгруппировать небольшие наделы земли и обеспечить их общей инфраструктурой; благоустроенные земельные участки затем возвращаются владельцам при условии отчисления части прироста стоимости земли правительству в пользу бедных слоев населения.

- Земельные банки в Колумбии и Мексике позволяют правительству создавать запас земельных участков и реализовывать их в наиболее подходящее для этого время, хотя при недостаточно четком руководстве этот метод может привести к существенному затовариванию.
- Метод освоения земель с последующим увеличением их стоимости, применяемый в Хайдарабаде (Пакистан) предусматривает снижение начальной цены на землю, что позволяет беднякам купить и занять участок необслуживаемой земли, и поэтапное развитие инфраструктуры в дальнейшем.
- Метод направленного освоения земель в Куритибе (Бразили) позволяет снизить затраты на покупку земли и проезд от дома к месту работы путем планирования поселений для лиц с низким уровнем дохода вдоль автобусных маршрутов (см. вставку 14).
- Метод комбинированного субсидирования, применяемый в Тунисе, использовался для обеспечения бедных слоев населения землей по ценам ниже рыночных и компенсации потерь за счет продажи земельных участков лицам с более высоким уровнем дохода по рыночным ценам.
- Метод перевода имущественных прав широко распространен в тех случаях, когда переселение в рамках одного и того же населенного пункта оказывается невозможным; в обмен на согласие переехать в другое место домохозяйствам предоставляются аналогичные имущественные права по новому месту жительства.

Вставка 14. Общественный транспорт в Куритибе (Бразилия)^{82/}

Город Куритибу нередко рассматривают как образец успешного развития города в развивающейся стране со средним уровнем дохода. Сеть автобусных маршрутов имеет радиальное построение, берущее начало в центре города, причем на каждом маршруте имеется альтернативная дорога или полоса для легкового и грузового транспорта. Строго направленное освоение земли (включая создание поселений для групп населения с низким уровнем дохода) осуществляется вдоль этих коридоров, что позволяет свести к минимуму время поездки из дома на работу благодаря надежной системе общественного транспорта, который ежедневно перевозит более 1,3 млн. пассажиров. По оценкам, благодаря такой системе экономится до 25 процентов топлива, уровень загрязнения воздуха является одним из самых низких в Бразилии, а Куритиба стала одним из наиболее комфортабельных городов в стране. Аналогичные результаты были получены благодаря связи плотно заселенных городских центров с эффективным общественным транспортом в таких городах, как Торонто и Фрайбург, Германия.

105. Простые системы, обеспечивающие быстрые, несложные и недорогостоящие процедуры регистрации и покупки земли имеют большое значение, равно как и транспарентные и децентрализованные системы управления земельными ресурсами на местном уровне. Большинство нелегальных рынков земли функционирует в определенных пределах, которые не создают угрозы интересам государства или здоровью населения, и поэтому причин ликвидировать их нет, хотя подобные рынки нередко бывают весьма сложными и требуют от органов планирования детального понимания их функционирования. Инвестирование в неосвоенные земли вдоль маршрутов общественного транспорта (как, например, в Куритибе, см. вставку 14) позволяет повысить стоимость земли в интересах как бедных слоев населения, так и правительства (через налогообложение и взимание платы с пользователей) и снижает опасность коммерциализации в поселениях с низким уровнем дохода, которая может привести к вынужденной миграции изначального населения в результате роста цен. Требование предоставления гарантий владения собственностью (хотя и не обязательно полных прав частной собственности) также имеет существенно важное значение для стимулирования инвестиционной деятельности (см. ниже).

106. Кроме того, руководящим органам необходимо управлять земельными ресурсами таким образом, чтобы было обеспечено эффективное использование пустующих земельных участков в уже застроенных районах и чтобы освоение новых земель на городских окраинах осуществлялось рачительным образом, т.е. так, чтобы не затрагивались ценные с сельскохозяйственной точки зрения земли, для чего под строительство следует осваивать лишь участки, прилегающие к "коридорам" для общественного транспорта или относящиеся к зонам развития, обеспеченным необходимой базовой инфраструктурой. Добиться такого равновесия очень сложно, однако это - единственный путь сохранения земельных ресурсов и уменьшения воздействия роста городов на окружающую среду при одновременной ликвидации факторов, сдерживающих предложение на рынках земли. Альтернативным вариантом этому может быть введение сложнейшей системы контрольных механизмов и нормативных положений, управление которой требует огромных затрат (и которая, как правило, все равно оказывается малоэффективной) и которая в конечном счете лишь усугубляет перекосы на рынке земли и создает дополнительные стимулы для тех, кто старается придержать землю в спекулятивных целях. В качестве аргумента в пользу этой точки зрения обычно приводят пример принятого в Индии закона об ограничительной регистрации городских земель⁸³⁷.

107. Однако масштабы внедрения новых подходов на рынках земли (включая те, которые указаны во вставке 13) были слишком незначительными, чтобы решить проблему предложения; для того, чтобы бедные слои населения имели доступ к необходимой им земле, требуется более активное вмешательство правительств, направленное на оперативный ввод в сферу функционирования существующей системы весьма значительного количества новых земель.

2. Инфраструктура и основные услуги

108. Даже базовые водоснабжение и канализация, электроснабжение, дороги, больницы и школы являются (в большинстве случаев) недостаточно прибыльными для того, чтобы вызвать достаточную заинтересованность коммерческого сектора, а затраты на них являются слишком значительными для того, чтобы семьи с низким уровнем дохода могли покрывать их самостоятельно (по одной из оценок, они составляют не менее 800 долл. США в расчете на одного человека⁸³⁸). При этом, доступ к обслуживаемой земле является ключевой определяющей жилищных условий и эффективного роста городов. Услуги и инфраструктура также требуют координации на уровне города, с тем чтобы обеспечить равный доступ, контроль за качеством и безопасностью, а также значительную экономию. В противном случае малоимущим слоям населения придется пользоваться услугами частных поставщиков и покупать воду по ценам, которые намного выше, чем при снабжении из общегородской водопроводной сети⁸³⁹. Это означает, что местным органам власти отводится важная роль в согласовании деятельности частных коммерческих и некоммерческих служб и контроле за их деятельностью, а также, при необходимости, и в непосредственном строительстве объектов инфраструктуры как таковых. Опыт Куритибы, упомянутый во вставке 14, свидетельствует о тех преимуществах, которые могут быть получены благодаря рациональному государственному инвестированию в плановое развитие инфраструктуры (в приведенном примере - за счет централизованного освоения участков вдоль маршрутов движения общественного транспорта). Противоположным примером этому является опыт

Бангкока, в котором из-за все усиливающейся перегруженности дорожного движения теряются иностранные инвестиции, или многих других развивающихся странах, где городским беднякам для проезда к месту работы каждый день приходится тратить до трех и более часов, причем на это уходит и до 20 процентов их заработка^{86/}.

109. Хотя правительства играют ключевую роль в координации развития инфраструктуры и сферы услуг, методы обеспечения наиболее эффективного и справедливого предоставления услуг и содержания инфраструктуры значительно варьируются в зависимости от условий в тех или иных районах или городах, а также от характера тех или иных услуг. В тех случаях, когда плата за коммунальные услуги взимается с потребителей на индивидуальной основе и когда существуют возможности для здоровой конкурентной борьбы, частные компании могут оказаться более эффективными, чем государственные, если правительственные органы имеют в своем распоряжении и используют потенциал для обеспечения высокого качества услуг и всеобщего доступа к ним - эти условия нередко справедливы в отношении уборки мусора и транспорта. В случае государственной монополии (например, на водоснабжение, канализацию и электроснабжение) успех перевода части услуг на контрактную основу зависит от существования конкурентоспособного рынка и готовности и способности органа власти повысить качество обслуживания. Переход как от государственного к частному, так и от частного к государственному обслуживанию дает положительные результаты^{87/}.

110. В развивающихся странах наилучшие показатели могут быть достигнуты путем установления партнерских связей между государственным и частным секторами (см. вставку 15) и/или перевода оперативной деятельности и управления на общинную основу. Результаты удачных экспериментов, как, например, осуществление экспериментального проекта "Оранжевый" в Карачи (в рамках которого более чем 72 тысячам семей с низким уровнем дохода была оказана помощь в создании и расширении канализационно-сточных систем, причем по цене, вдвое меньшей, чем предлагалось коммерческими или государственными компаниями), показывают, чего можно добиться в том случае, когда значительное внимание уделяется высокому уровню участия потребителей^{88/}. Во многих городах комитеты микрорайонов в настоящее время осуществляют на регулярной основе работы, связанные с инфраструктурой, в партнерстве с органами власти, используя для этого и свои собственные ресурсы в обмен на денежные субсидии. На муниципальном уровне партнерские связи также позволяют мобилизовать значительно больший объем финансирования для сферы услуг и инфраструктуры, содействуя при этом повышению эффективности механизмов покрытия расходов и качества текущего ремонта. Например, в Тихуане (Мексика) был проведен референдум для определения того, готовы ли жители внести свой вклад в финансирование крупной программы развития городской инфраструктуры; 66 процентов выразили свою готовность участвовать в финансировании, что дало возможность получить остальные средства от местных предпринимателей (15 процентов), от центрального правительства (25 процентов) и от непосредственных пользователей (20 процентов)^{89/}.

Вставка 15. Партнерство между государственным и частным секторами
в предоставлении услуг - положительный опыт АЖЕТИП^{90/}

АЖЕТИП (Агентство по осуществлению общественно-полезных работ) представляет собой частное некоммерческое предприятие, которое работает на основе заключения договоров с правительством Сенегала по осуществлению работ, связанных с городской инфраструктурой, и предоставлению услуг населению. Оно выступает в качестве брокера между государством и частными подрядчиками, обеспечивая высокий уровень контроля за качеством и отчетности на основе проведения конкурентных торгов, причем без бюрократических проволочек и высоких административных расходов, которые, увы, нередко характеризуют деятельность государственного сектора. К январю 1993 года АЖЕТИП осуществило 330 проектов на сумму в 55 млн. долл. США в 78 муниципалитетах, создав в процессе их реализации 52 тыс. новых рабочих мест за счет внедрения методов строительства, предусматривающих привлечение значительной рабочей силы, и заключения договоров с местными фирмами.

111. В целом, опыт свидетельствует о том, что инфраструктура и услуги должны ориентироваться на спрос (т.е. на пожелания населения и его платежеспособность), быть недорогостоящими и доступными (например, использование для дорожного покрытия гравия вместо щебенки, коммунальных водозаборных колонок наряду с индивидуальными отводами), управляться на общинной основе и иметь перспективу развития, т.е. возможность дальнейшего улучшения с течением времени и в соответствии с постепенно растущими запросами и платежеспособностью населения.

3. Финансирование жилья и населенных пунктов

112. Надлежащее предложение доступных по условиям кредитов для приобретения земли, жилья и строительных материалов, а также для развития предпринимательской деятельности является абсолютно необходимым условием для активизации спроса. Однако опыт многих городов показал, что достичь этого непросто, поскольку всем кредитным системам приходится увязывать три потенциально противоречащих друг другу требования: требование доступности - для заемщиков, требование кредитоспособности - для кредиторов и требование мобилизации ресурсов - для сектора в целом. На практике, доступные системы вряд ли могут устойчивыми, по крайней мере при широкомасштабной деятельности (т.е. при слишком тяжелом бремени субсидий), в то время как устойчивые системы вряд ли могут быть доступны для городской бедноты, и в первую очередь для женщин. Однако ряд примеров, как, например, опыт деятельности ФОНХАПО (см. вставку 22), свидетельствует о возможности увязки в рамках кредитных программ таких требований, как масштабность, устойчивость и охват бедных слоев населения, при условии наличия благоприятного внешнего окружения. Напротив, нестабильная экономика при высоких темпах инфляции создает самые неблагоприятные условия для жилищного финансирования.

113. К числу основных приоритетов в данной области относятся санкционирование долгосрочного финансирования под залог имущества для обеспечения справедливой конкурентной борьбы с другими финансовыми учреждениями, диверсификация инструментов кредитования в интересах расширения доступа для бедных, прежде всего для женщин, санкционирование новых форм обеспечения, более широкое использование общинных ипотечных учреждений в качестве связующего звена между группами населения с низким уровнем дохода и финансовыми учреждениями, наделение органов власти правом предоставления условных гарантий для поощрения кредитодателей в частном секторе и либерализация доступа местных органов власти к национальным и международным рынкам капитала на основе строгой отчетности в отношении расходования средств²¹. Правительствам следует также поощрять связи между формальными и неформальными финансовыми учреждениями (для мобилизации дополнительных ресурсов и содействия тем самым как расширению масштабов, так и обеспечению большей устойчивости деятельности) и поощрять местные органы власти, показывающие наилучшие показатели, путем выделения дополнительных трансфертов или открытия новых кредитных линий.

Вставка 16. Финансирование жилья и населенных пунктов²²

Самыми первоочередными задачами в обеспечении стабильного и устойчивого притока финансовых ресурсов на цели развития населенных пунктов являются следующие:

- Стимулирование общенациональной и местной экономики с целью привлечения государственных и частных ресурсов и инвестиций, создание новых рабочих мест и увеличение доходов.
- Укрепление управленческого потенциала налоговых и финансовых служб, оптимизация налогообложения, ценообразования и других источников поступлений.
- Увеличение государственных доходов за счет использования механизмов налогообложения, содействующих обеспечению равенства возможностей и устойчивости развития.
- Укрепление правовых и нормативных рамок для стимулирования деятельности финансовых рынков, привлечения ресурсов и поощрения партнерства.
- Поощрение более широкого и справедливого доступа к кредитам для всего населения.
- Использование оперативных, транспарентных, прогнозируемых и основанных на показателях эффективности механизмов для трансфертных операций между органами власти различных уровней.

- Предоставление целевых субсидий тем категориям населения, которые не охвачены услугами рынков, и поощрение развития кредитных и других механизмов, необходимых для удовлетворения их нужд.

114. Одним из особо интересных повществ, вызвавшим немалый интерес, является служба муниципального кредитования (СМК). Такие службы представляют собой гибридные организации, стремящиеся сочетать в своей деятельности коммерческие стимулы частных кредитодателей с финансовым обеспечением центральными правительствами и донорами и ориентирующиеся, как правило, на финансирование городской инфраструктуры, что представляет собой еще один наглядный пример партнерства между государственным и частным секторами. Практические результаты, достигнутые недавно созданными службами муниципального кредитования в Индии, Нигерии и других странах, весьма неоднозначны, что обусловлено существующими проблемами устойчивости (высокий уровень затрат) и сферой охвата (они не доступны для заемщиков с низким уровнем дохода), однако принцип сочетания коммерческой дисциплины с государственными гарантиями представляется перспективным, тем более, если существуют возможности широкомасштабного привлечения частного капитала в систему на долгосрочной основе. На Филиппинах был сделан еще один шаг вперед благодаря принятию нового кодекса деятельности местных органов власти, в соответствии с которым местные советы получили право выпускать займы для свободного обращения на частном рынке капитала при условии предварительного проведения референдума среди населения для определения того, на что именно должны быть израсходованы эти деньги^{22/}. Это - прекрасный пример поощрения более высокого качества инфраструктуры и рационального руководства городом одновременно.

115. Примеры, упомянутые выше и приведенные во вставке 17, показывают, чего можно достичь в том случае, когда потребности и возможности малоимущих заемщиков учтены должным образом. Примечательно, что во всех из них в качестве посредников фигурируют НПО и/или ОУО, а в качестве заемщиков - женщины (женские объединения или частные лица); такие НПО, как БРАК (Бангладеш), СЕВА и Форум работающих женщин (Индия), убедительно доказали, что бедные слои населения могут быть кредитоспособными, хотя даже эти организации считают, что охватить своей деятельностью самых бедных представителей населения весьма сложно, и работают на основе использования внешних дотаций и ссуд под льготные проценты. Сейчас уже нет каких-либо оснований считать, что бедные слои населения не могут успешно участвовать в кредитных программах. Задача здесь заключается в обеспечении доступа к кредитам в значительно больших масштабах, нежели ранее, хотя показательно то, что в области кредитования были достигнуты более значительные успехи, нежели на рынках городской земли, возможно, потому что учреждение-доноры с большей охотой идут на финансирование таких программ и что противодействие при проведении основных реформ со стороны крупных предпринимателей является менее ощутимым.

Вставка 17. Новаторские подходы НПО к жилищному финансированию^{24/}

- В рамках осуществляемых в Бангкоке и Маниле общинных ипотечных программ общинным организациям и кредитным группам предоставляются ссуды для дальнейшего кредитования частных лиц под невысокие проценты и с долгосрочным периодом возмещения. Предполагается, что к концу 1996 года подобными программами в Бангкоке будет охвачено 120 тыс. семей с низким уровнем дохода.
- Осуществляемая в Индонезии программа "Тригуна" позволяет строительным кооперативам и ассоциациям пользоваться специальным финансированием из Национального сберегательного банка для приобретения недвижимости в три этапа (покупка земли, подготовка участка и строительство жилья). Эта программа была принята в качестве составляющей части национальной стратегии в области жилья в 1993 году.

- Применяемая в Мексике система предоставления ссуд под залог имущества с двойной индексацией является как устойчивой (индексация с учетом инфляции), так и доступной (индексация по размерам заработной платы), причем размеры ссуды определяются по максимальному уровню дохода домохозяйства, а сроки погашения могут превышать 15 лет. Успешное осуществление этой программы привело к значительному расширению кредитования жилья коммерческими банками в целом по стране.
- Цель программы ФУРПРОВИ (осуществляемой в Коста-Рике) заключается в постепенной интеграции бедных слоев населения в сферу деятельности формальной системы финансирования жилья (для повышения устойчивости), однако в ней признается необходимость оказания специальной помощи этим слоям населения в течение ряда лет, прежде чем они достигнут необходимого уровня платежеспособности. В этой связи кредиторы в течение определенного времени осуществляют отдельную программу кредитования на льготных условиях, что позволяет беднякам повысить уровень своих доходов и степень кредитоспособности.

4. Рационализация субсидирования жилья

116. С учетом острой нехватки ресурсов, имеющихся в распоряжении правительств развивающихся стран, чрезвычайно важно, чтобы любые меры по оказанию помощи самым бедным категориям населения в городах на основе субсидирования носили строго целевой характер, хотя, по крайней мере в отношении жилья, именно субсидии позволяют снизить долю тех средств, которые население само вносит на строительство жилья. Опыт показывает, что для обеспечения эффективного использования субсидий, они должны предоставляться непосредственно малоимущим домохозяйствам (при необходимости, отдельно - женщинам и отдельно - мужчинам), причем большая часть их должна регулироваться общинной организацией или НПО (такими, как общинные ипотечные программы, о которых речь шла во вставке 17), которые способны контролировать этот процесс и обеспечивать справедливость и беспристрастность. Оказание целевой жилищной помощи в течение определенного срока (как, например, предоставление пособий на благоустройство) приносит большую пользу, нежели меры общего характера, подобные установлению контроля за размерами арендной платы. Ряд примеров рационализации и эффективного использования субсидий для активизации спроса на жилье среди городской бедноты приведены во вставке 18.

Вставка 18. Экспериментальные подходы к субсидированию жилья^{25/}

- В Финляндии упразднен контроль за размерами арендной платы в отношении всего несубсидируемого арендного жилого фонда, а предоставление субсидий переориентировано на оказание помощи наиболее уязвимым домохозяйствам, причем не столько на строительство нового жилья, сколько на ремонт и восстановление имеющегося фонда.
- В Венгрии поэтапно свертывается механизм предоставления субсидий на жилье в рамках процесса перехода к рыночной экономике, и доля субсидий в национальном бюджете уменьшилась с 17,3 процента в 1989 году до 6,7 процента в 1993 году. Эти субсидии переориентируются на внедрение уже апробированных методов получения дополнительных доходов (хотя управление этой системой по-прежнему является дорогостоящим).
- В Чили субсидии стали во все большей и большей мере предоставляться в виде единоразовых пособий неимущим слоям населения, позволяющим им приобрести жилье на частном рынке, поскольку за счет пособия покрывается до 75 процентов стоимости обслуживаемого участка земли или основного дома. Эта система работает устойчиво, отчасти потому, что лица, охваченные ею, считают ее транспарентной и справедливой.

5. Жилищное строительство

117. О многих ключевых элементах успешных стратегий в области жилья уже говорилось в предыдущих разделах. К ним относятся: обеспечение доступа к приемлемым по стоимости обслуживаемым участкам земли, инфраструктуре и кредитам; поощрение строительства жилья на основе самопомощи и деятельности жилищных кооперативов и поддержка строительных компаний в неформальном секторе; и использование целенаправленных мер по оказанию помощи наиболее уязвимым категориям населения. Необходимо упомянуть также и о четырех других областях, речь о которых идет ниже.

а. Стимулирование деятельности сектора жилищного строительства и увеличение предложения доступных по цене строительных материалов

118. В развивающихся странах на долю строительства приходится до 80 процентов основного капитала, и в долгосрочной перспективе капиталовложения в строительство приносят значительную прибыль. Однако, организация деятельности строительной промышленности нередко оставляет желать лучшего, а строительные материалы оказываются зачастую весьма дорогими, особенно, если они импортируются. К примеру, с 1982 по 1989 год цены на песок, цемент и железо в Танзании увеличились в пять раз (что значительно выше общих темпов инфляции) и примерно на столько же - в Индии и Нигерии^{26/}. Чрезвычайно важно, чтобы органы городского планирования предпринимали шаги по активизации деятельности мелкокоммерческих предприятий (зачастую в формальном секторе) и строительных компаний, которые удовлетворяют большую часть спроса на жилье в поселениях с низким уровнем дохода (где строительство на основе самопомощи фактически представляет собой целый комплекс подсистем, включающих в себя членов семьи, мелких подрядчиков и т.д.). Половина всего цемента, используемого в Китае, и более десяти процентов в Индии производятся малыми предприятиями^{27/}. Полезным здесь может быть также и внедрение новых, недорогостоящих и экологически безопасных технологий, таких, как использование грунто-цементных блоков и цемента с добавлением золы-уноса.

б. Пересмотр стандартов, норм и правил в области строительства и планирования

119. Чрезмерное регулирование со стороны правительства может существенно повысить стоимость жилья - например, в Малайзии этот прирост оценивается в 50 процентов, а в Зимбабве - в 25-29 процентов^{28/}. В 25 процентах городов, обследованных Программой жилищных показателей, на утверждение плана строительства может уходить до 20 месяцев, в Гане - несколько лет (там необходимо получить разрешение в более чем 20 различных инстанциях), в Лиме - 3 года^{29/}. Реформа и упрощение норм и стандартов является важнейшим компонентом процесса устранения факторов, ограничивающих предложение, хотя проводить их нужно осмотрительно, следя за тем, чтобы бедные слои населения не оказались в опасной ситуации или не стали объектом эксплуатации. Например, вместо конкретного предписания относительно того, что стены должны быть сделаны из цемента, целесообразнее было бы предусмотреть, что "стены должны по своим техническим характеристикам отвечать местным требованиям и соответствовать климатическим условиям". Необходима определенная гибкость устанавливаемых стандартов, позволяющая проводить поэтапное благоустройство объектов с течением времени. Наглядными примерами этого являются минимальные базовые нормы, установленные в Малави, и положения, действующие на Филиппинах, согласно которым в общественных/второстепенных поселениях допускается наличие дорог, относящихся к категории "грунтовых". Следует помнить о том, что одни и те же нормы могут быть для правительства минимальными, а для бедных слоев населения - максимальными.

с. Создание благоприятных условий для сдачи жилья в аренду

120. Несмотря на уже доказанную важную роль аренды жилья во всем мире и сохраняющийся спрос на этот вид владения жильем у определенных групп населения (например, молодежь с низким уровнем дохода как промышленно развитых, так и развивающихся стран), в этой области наблюдается мало новаторских подходов. Поскольку в развивающихся странах возможность получения жилья в аренду зависит преимущественно от частных домовладельцев, у которых уровень дохода также низок (сдачи

в аренду отдельной комнаты или небольшой квартиры в собственном доме), необходимы применение стимулов, благодаря которым расширятся бы жилищный фонд в целом (для увеличения потенциально-го предложения жилья под аренду), и укрепление института аренды как такового (для увеличения фактического предложения комнат и квартир под аренду). Колумбия и Индонезия обладают определенным опытом в открытии специальных кредитных линий и использовании льготного налогообложения для домовладельцев, и определенные успехи (например, в Бомбее и Мехико) были достигнуты в восстановлении жилых помещений под аренду в старых городских кварталах. Контроль за размерами арендной платы (который, судя по результатам среднесрочного обзора ГСЖ) все еще применяется в двух третях стран-респондентов) отнюдь не всегда является наиболее эффективным и наиболее справедливым методом сдерживания арендной платы в приемлемых пределах - наилучший способ заключается в устранении ограничений на рыночное предложение арендного жилья в целом^{100/}.

d. Важность обеспеченных гарантий в отношении жилья

121. Опыт всех стран мира свидетельствует о том, что бедные слои населения не будут рисковать, вкладывая свои средства в развитие жилья, если они не будут иметь надлежащих гарантий сохранения за собой прав на имеющуюся собственность. Под этим не обязательно подразумеваются полноценные права частной собственности, тем более если учесть проблемы, которые могут возникнуть в результате коммерциализации недорогостоящего жилья, поскольку первоначальные жильцы будут подвержены искушению продать жилье потенциальным новым жильцам, имеющим более высокий уровень дохода. К примеру, на завершающем этапе осуществления общинной ипотечной программы на Филиппинах права владения были индивидуализированы слишком рано, что снизило потенциальную прибыль от коллективных действий и коллективного принятия решений, которые составляли ранее одну из привлекательных сторон этой программы (и были основной причиной ее успешного осуществления^{101/}). Вместо этого, в качестве гарантий можно использовать различные формы пользования на правах аренды, коллективного владения и стандартных арендных договоров, как, например, в Лусаке, где малоимущим семьям предоставляются лицензии на занятие жилья сроком в 30 лет. Эти лицензии обеспечивают юридическую защиту от выселения в течение всего времени, пока лицо, занимающее жилье, оплачивает коммунальные услуги; жилец имеет полное право продать, заложить или благоустроить свое жилье (но не землю) в любое время^{102/}. Использование самых различных форм гарантий владения, содействующих инвестиционной деятельности и противодействующих спекуляции, является самым главным шагом на пути к достижению цели обеспечения всех надлежащих жильем. Предстоит еще немало подумать о том, каким образом эти формы владения могут быть реализованы на практике в широких масштабах.

6. Развитие приносящих доход видов деятельности и сетей
безопасности для самых бедных слоев населения

122. Наиболее очевидным методом повышения спроса в городе является снижения уровня бедности, однако достичь этого, разумеется, чрезвычайно сложно, и в краткосрочной перспективе такие меры потребуют больших усилий и вряд ли будут иметь быструю отдачу. Судя по данным, приведенным в части II, во многих развивающихся странах прогресс, достигнутый в борьбе с бедностью в городах, был весьма незначительным. Например, Всемирный банк не скрывает своего разочарования результатами осуществления трехкомпонентной стратегии поощрения экономического роста городов на основе использования трудоемких методов производства, инвестирования в развитие людских ресурсов и создания сетей социальной безопасности для смягчения негативного воздействия бедности на положение самых малоимущих групп населения^{103/}. Одной из причин этого является то, что экономическая перестройка оказала значительно более суровое воздействие на положение городской бедности в краткосрочной перспективе, нежели это предполагалось первоначально. Особенно ощутимым это воздействие было для женщин, трудовая нагрузка которых возросла как в семье, так и на работе. Разумеется, такие меры, как использование трудоемких методов жилищного строительства и развития инфраструктуры, рециркуляция отходов, предоставление кредитов неформальному сектору и т.д., могут помочь в долгосрочной перспективе, а сети социальной безопасности (если правительство имеет для этого средства) способны предоставить определенную передышку тем категориям населения, которые наиболее уязвимы к экономическим потрясениям - к примеру, одним из факторов, стоящих за увеличением количества бездомных среди молодежи в городах Великобритании, является

упразднение мер социального обеспечения. Однако к настоящему времени речь большей частью приходится вести о том, как малоимущие слои населения адаптируются к условиям нищеты в городах, а не о том, как городам удается вырваться из ее тисков.

С. Управление предложением и спросом в городе: рациональное использование ресурсов и охрана окружающей среды

123. Учитывая нехватку ресурсов и другие сложности, с которыми сплошь и рядом приходится сталкиваться руководителям городов в развивающихся странах, а также вытекающую из этого необходимость в установлении первоочередности решаемых задач, важно подчеркнуть, что в большинстве городов деятельность в рамках жилищных стратегий по устранению факторов, сдерживающих предложение, принесет большие дивиденды, нежели попытки регулировать спрос (что нередко приводит к обратным результатам). Органам управления следует сосредоточить свое внимание на крупномасштабном и перспективном развитии земельных ресурсов и инвестиционной деятельности в области инфраструктуры, поощрении массового доступа к приемлемым кредитам и обеспечении гарантий владения землей и жильем. Правительства должны конструктивно взаимодействовать с неформальными рынками земли и жилья и предпринимателями, с тем чтобы иметь какую-то надежду на смягчение остроты жилищных проблем, действуя либо по принципу "не моем, так катаем" (сотрудничество с целью недопущения потенциально опасных эксцессов), либо путем формального признания (предоставления официального "благословения" на определенных условиях), либо через интеграцию неформальных в формальные рынки (используя мощный потенциал неформальных рынков в рамках официальных программ). Любые из применяемых нормативных мер должны, разумеется, быть нацелены на обеспечение равновесия между затратами и доходами, что касается в первую очередь бедных слоев населения, которые менее других способны вынести дополнительное бремя расходов и чаще других могут оказаться в роли объектов злоупотреблений. Контроль за соблюдением норм является действенным в том случае, если эти нормы являются приемлемыми.

124. В интересах достижения целей устойчивого развития населенных пунктов управление как спросом, так и предложением должно быть ориентировано на оказание поддержки эффективному использованию ограниченных природных ресурсов (прежде всего земли), поощрение энергосбережения и рециркулирования и наказание нарушителей. В большинстве городов стран Юга планирование в этой области представляется чрезвычайно сложным (поскольку ресурсы для планового вмешательства являются недостаточными, а темпы роста городов очень высоки), однако, как бы парадоксально это ни было, даже без соответствующего планирования такие города нередко оказываются в большей степени экологически устойчивыми, нежели города в странах Севера, поскольку объем потребляемых ресурсов и количество отходов являются небольшими, и поэтому большая часть отходов используется вторично или рециркулируется^{104/}. Весьма полезными для отражения вопросов устойчивости в решениях, касающихся политики и практики в области населенных пунктов, могут быть анализ экологического воздействия и другие методы оценки, а местные планы действий по осуществлению Повестки дня на XXI век могут служить удобными рамками для обсуждения и установления приоритетов в отношении основных направлений деятельности. Пример Боготы, приведенный во вставке 6, наглядно показывает, как может осуществляться подобный процесс. Эти вопросы будут рассмотрены более подробно в части V, а завершая данное обсуждение директивных и программных мер, стоит отметить, что самым основным приоритетом для управленческого звена в рамках устойчивого развития городов в целом является устранение факторов, сдерживающих предложение земли и финансирования.

РЕЗЮМЕ

● Условия внутри городов значительно варьируются как между странами, так и в пределах одной и той же страны, однако для оказания долговременного положительного воздействия на развитие населенных пунктов существенно важную роль неизменно играют последовательные меры вмешательства со стороны правительства, направленные на улучшение предложения в отношении земли, жилья и рынков капитала.

- Правительства должны поддерживать неформальных предпринимателей (включая владельцев земли и жилья, сдаваемого в наем), упрощать стандарты и нормы, поощрять широкомасштабную инвестиционную деятельность в области инфраструктуры и сферы обслуживания (включая общественный транспорт) и обеспечивать гарантиями имущественные права.
- Области, в которых осуществление стратегий в области жилья дало наименее ощутимые результаты, являются земля и финансы. И хотя новаторских подходов к деятельности в этих областях немало, они слишком мелкомасштабны для того, чтобы оказать сколь-либо ощутимое воздействие на жилищные условия в большинстве городов. Активизация деятельности по этим направлениям является насущной необходимостью.
- Ключевым условием для успешного осуществления директивных и программных мер является налаживание партнерских связей между государственным и частным секторами; для того, чтобы эти связи действительно "работали", все участвующие стороны должны получать конкретную выгоду от подобного сотрудничества. Чрезвычайно важной является здесь роль НПО и ОУО как посредников между бедными слоями населения, правительственными органами и рынками.

V. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

125. В обзорах Хабитат приводится немало достаточно подробной информации, однако некоторые темы неизменно повторяются во всех из них, причем каждая оказывается связанной с другими. Девять из таких тем, или стратегических вопросов, рассматриваются в данном разделе. Они подтверждают выводы, сделанные в ходе других исследований по вопросам будущего населенных пунктов (см. вставку 19). Первый и наиболее важный из этих вопросов касается восприятие города как источника благ или как источника зла. Остальные восемь посвящены проблемам, которые необходимо решить для приумножения благ, создаваемых городом.

Вставка 19. Взаимосвязанность проблем, стоящих перед городами-гигантами^{105/}

1. Решить проблемы охраны глобальной экологической среды невозможно без решения проблем охраны окружающей среды в городах.
2. Решить проблемы охраны окружающей среды в городах невозможно без решения проблем, касающихся пищи и условий жизни в населенных пунктах с низким уровнем дохода.
3. Добиться улучшения условий жизни в населенных пунктах с низким уровнем дохода невозможно без вовлечения в этот процесс самих жителей и общинных организаций и опоры на соответствующие местные механизмы.
4. Получить надежные результаты исследований с целью выявления наиболее пригодных для решения этих проблем местных механизмов можно лишь в том случае, если эта деятельность осуществляется на местном уровне на основе совместных усилий местных исследовательских групп и "низовых" объединений.
5. Вовлечь в эту деятельность "низовые" объединения невозможно без посредничества НПО.
6. Добиться масштабных результатов без распространения позитивного опыта невозможно. Иначе говоря, хорошо - то хорошо - да мало.
7. Эффективного распространения опыта не получится, если он будет навязываться "сверху"; необходимы наличие свободного выбора и передача опыта на основе принципа "равному от равного".
8. Невозможно добиться устойчивости без партнерства; для изменения методов работы системы необходимо внедрение компонента масштабности в государственную политику.
9. Подлинные социальные преобразования в городах невозможны при сохранении прежнего распределения ролей и прежних "правил игры".

10. Надежность решений зависит от наличия взаимосвязей между местным и глобальным уровнями.

А. Содействуют ли города процессу развития?

126. Хотя кое-кто все еще придерживается излишне упрощенных взглядов на город как на "место сосредоточения зла" или, наоборот, как на "источник благоденствия", большинство людей в настоящее время согласны с тем, что, говоря абстрактно, города не бывают либо "хорошими", либо "плохими". Основная задача заключается в том, чтобы сохранить, укрепить и развить то хорошее, что дают города (производительность и динамизм), и противостоять всему плохому, что они таят в себе (деградация окружающей среды и ненадлежащее жилье). Несомненно, города обладают потенциальными возможностями для сочетания безопасных и здоровых условий проживания с культурно богатой и счастливой жизнью, низким потреблением энергии и сведением к минимуму объема городских отходов. В будущем веке город станет основной единицей экономического производства, организации общества и накопления знаний^{106/}. Так считает министр информации Сингапура г-н Джордж Ео. Но очевидно, что этот прогноз может стать реальностью лишь в том случае, если города добьются действительного успеха в улучшении социальных и экономических условий жизни для всех их жителей. Судя по тому, что сказано в настоящем докладе, дело пока что еще обстоит далеко не так, и хотя это касается прежде всего самых бедных стран мира, то же самое можно сказать и в отношении бедняков в городах богатых стран. По каким же ключевым направлениям в таком случае нам необходимо действовать, чтобы потенциальные возможности городов могли быть реализованы в XXI веке?

В. Земля и финансы

127. Первое из этих направлений касается ограниченности предложения в населенных пунктах. Цель Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года заключается в "обеспечении того, чтобы каждая семья имела доступ к достойному жилью по приемлемой цене, на основе создания механизма, в рамках которого граждане могли бы осуществлять свой выбор и гарантированно получать то, чего они желают". Разумеется, именно то, как это осуществляется на практике, какой выбор делают жители, к каким результатам привело принятие этих решений с точки зрения типов жилья и видов владения им, с какими ограничениями приходится сталкиваться жителям и какие возможности предоставлены им - все это значительно варьируется в зависимости от различных городов, социальных групп и периодов времени. Структуры городского жилья и населенных пунктов значительно более сложны, разнообразны и динамичны, чем это представлялось ранее, однако во всех обзорах Хабитат неизменно выделяется одна область, вызывающая наибольшую обеспокоенность, - ограниченность предложения, причем, прежде всего, предложения земли и финансов. Неспособность рынков и правительств предоставить достаточное количество земли и финансовых средств по нужной цене, в нужное время и в нужном месте является самым главным фактором, сдерживающим прогресс в области развития городского жилья, хотя, даже в случае решения этой проблемы, устойчивое развитие населенных пунктов не будет в полной мере гарантированным, поскольку для этого требуются также более масштабные преобразования в системах управления, моделях потребления и других областях. Значительное увеличение предложения в этих областях также представляет собой наилучшее средство, благодаря которому правительства, располагающие скудными ресурсами, могли бы обеспечить надлежащие стандарты жилья, не будучи при этом зависимыми от проведения дорогостоящих и зачастую дающих обратный эффект мер нормативного характера.

128. В части IV настоящего доклада изложен ряд повторовских подходов как к земле, так и к финансам, которые заслуживают более широкого внедрения, однако каких-либо чудодейственных средств в решении существующих проблем нет. При этом, в рамках любой стратегии, направленной на преодоление ограниченности спроса, существенно важно, чтобы:

- a) процесс развития был направленным, т.е. чтобы обеспечение доступности финансовых средств для категорий населения с низким и нестабильным доходом осуществлялось на основе снижения степени существующих рисков и пересмотра методов коллективного обеспечения займов и

их погашения; и чтобы земля предоставлялась в нужном месте (например, в районах, прилегающих к маршрутам общественного транспорта), с необходимыми объектами инфраструктуры и сферы обслуживания (хотя отнюдь не обязательно, чтобы все эти объекты создавались сразу) и при обеспечении необходимыми гарантиями прав жителей на недвижимость (хотя отнюдь не обязательно, чтобы эти гарантии сразу имели форму частных фригольдов);

б) в полной мере использовались партнерские связи с НПО и ОУО (как посредников между населением, рынками и органами власти), а также с частным сектором как на национальном, так и международном уровнях (частный сектор имеет доступ к значительно большим ресурсам, нежели правительства, и зачастую - как в случае с неформальными строительными компаниями - в любом случае занимается жилищным строительством); и

в) борьба с ограниченностью предложения была в достаточной мере масштабной, целенаправленной и долговременной, с тем чтобы меры, принимаемые в одной области, не создавали проблем в других.

129. Для выполнения этих условий требуется масштабное вмешательство со стороны правительства; с помощью только рынков добиться этого будет невозможно, поскольку рынки вряд ли будут руководствоваться соображениями равенства и устойчивости. Это конкретный пример еще одной общей проблемы - проблемы поиска оптимального соотношения между мерами вмешательства и либерализацией в области жилья и населенных пунктов.

С. Насущная необходимость оптимального соотношения между свободой действий и обязанностью защищать интересы других

130. Всем странам, которые ставят перед собой цель как обеспечения справедливости, так и повышения эффективности, необходимо найти и поддерживать оптимальное соотношение между мерами по либерализации деятельности рынков (для повышения эффективности) и мерами вмешательства государства в их деятельность (для обеспечения справедливости и устойчивости). С этой дилеммой неизбежно приходится сталкиваться в области жилья и населенных пунктов. Если частные свободы начинают значительно перевешивать государственные обязанности, то ущерб может быть нанесен интересам тех, кто обладает "меньшей рыночной способностью", т.е. - бедняков. Напротив, если перевешивать будет другая чаша весов, то будут сдерживаться устремления и творческие начинания населения и предпринимателей.

131. В странах, отличающихся неравномерностью развития, несовершенными рынками и слабым аппаратом государственной власти, низкокачественное жилье, чрезвычайно завышенная арендная плата, отсутствие гарантий сохранения работы и высокая степень загрязнения воды в той же мере вероятны, что и процветающие рынки земли, жилья и труда, предсказываемые теорией. В качестве примеров можно привести "бастис" в Калькутте, "людей в клетках" в Гонконге и "утечку капитала" в Мехико. Ни в одном из этих примеров меры либерализации не принесли пользы ни потребителям с низким уровнем дохода, ни экономике в целом. В реальном мире рынки всегда оказываются несовершенными, прежде всего в развивающихся странах; они служат эффективными механизмами для оптимизации краткосрочных сделок, но для принятия долгосрочных решений относительно приоритетных задач в инвестиционной деятельности, социальной сфере и охране окружающей среды, которые жизненно важны для успешного развития города, они оказываются значительно менее действенными.

132. На руководящих органах лежит обязанность управлять рынками в интересах всех граждан, ведя борьбу с монополиями (например, на услуги) и решая проблемы внешних проявлений осуществляемой деятельности (например, проблемы промышленного загрязнения). К примеру, в Сингапуре используется строго ориентированный на рынок подход к развитию экономики, но вместе с тем проводится в высшей степени интервенционистская политика в отношении населенных пунктов (90 процентов всего вводимого в эксплуатацию жилья на продажу или под сдачу находятся в ведении муниципалитета)¹⁰⁷. Теоретические расчеты свидетельствуют о том, что показатели наиболее контролируемых государством систем жилищного строительства в Европе (например, в Швеции) превышают показатели во Франции, Соединенном Королевстве и других странах, где используются

менее интервенционистские методы, с точки зрения конечной продукции, затрат и плотности^{108/}. В Куритибе многие услуги предоставляются частными компаниями, но эти компании функционируют в рамках механизма, созданного и контролируемого сильной администрацией города^{109/}, причем целесообразность такой организации деятельности подтверждается опытом наиболее плодотворных партнерских связей между государственным и частным секторами в области населенных пунктов (см. вставку 9).

133. Это - не вопрос идеологического характера, а требующая практического решения задача по обеспечению того, чтобы конкретные нормативные акты приносили ощутимые блага, соизмеримые с обусловленными ими затратами. Во многих городах одни области уже испытывают недостаток регулирования со стороны государства (как, например, охрана окружающей среды в городах), в то время как другие являются объектом явно чрезмерного регулирования (как, например, рынки жилья, сдаваемого в аренду). Справедливо также и то, что в случае принятия государственными органами в достаточной степени масштабных мер по устранению факторов, ограничивающих предложение земли, жилья и финансовых средств, потребность в нормативных актах любого рода уменьшится. При этом, эффективная система городского руководства и надежные и представительные муниципальные учреждения являются существенно важными для поддержания необходимого равновесия между "свободой созидательной деятельности" и "обязанностью защищать интересы других", т.е. для того, чтобы все граждане, а не только наиболее обеспеченные из них или только представители частного капитала, пользовались благами, создаваемыми в результате использования стимулирующих подходов к жилью. Обратимся в этой связи к четвертому из наших стратегических вопросов - надлежащей городской администрации.

D. Надлежащая городская администрация

134. Городской орган власти является не просто одним из многих возможных источников получения услуг в городе; это - тот механизм, в рамках которого в конечном счете должны приниматься все решения, касающиеся предоставления услуг. Поэтому, столь большое значение имеют представительные структуры для процесса принятия решений, т.е. для руководства. Городская администрация - это тот универсальный механизм, с помощью которого населенные пункты адаптируются к стремительно изменяющемуся миру. Успех в руководстве городом возможен лишь тогда, когда в процессе принятия решения учитываются частные инициативы и используются посреднические структуры, позволяющие каждому жителю выразить свое мнение. Демократический, поддающийся контролю и транспарентный процесс принятия решений содействует активному формированию политической культуры, равно как и стимулирование деятельности рынка в интересах как бедных, так и богатых содействует ликвидации экономической изоляции. Политическое, экономическое и социальное (женская проблематика, межэтнические отношения) объединение является необходимым условием для развития населенных пунктов.

135. Жизненно важным для развития населенных пунктов является наделение местных органов власти необходимыми полномочиями для мобилизации своих собственных ресурсов и управления ими, но при этом также важна и децентрализация, поскольку она приближает органы, принимающие решения, к существующим реалиям города и обеспечивает их ответственность перед жителями за последствия принятых ими решений. Примерами той пользы, которую может принести представительная администрация города, являются хорошо известные успехи, достигнутые в Куритибе и Порту-Алегре (Бразилия), Булавайо (Зимбабве), а также участие жителей в деятельности советов коммунального обслуживания в Боготе (Колумбия)^{110/}. И напротив, как уже говорилось, основной причиной проблем, с которыми сталкивается Бангкок, является неспособность городских властей материализовать общую неудовлетворенность населения существующими условиями жизни в политическое давление, которое заставило бы руководство страны обеспечить эффективное управление городом^{111/}. Качественный уровень руководящего звена города определяет ту степень, в какой город как таковой использует имеющиеся в нем преимущества и устраняет свои недостатки^{112/}.

Вставка 20. Отличительные черты эффективной городской администрации^{113/}

- Организационная структура с детально разработанными и транспарентными функциями.
- Механизмы строгой отчетности и взаимосвязи между директивной и практической деятельностью.
- Постоянный контроль за процессом предоставления услуг и осуществлением программ в рамках четко определенного механизма стимулирования, наказания и поощрения.
- Преемственность и низкий процент текучести кадров, высокий уровень квалификации и профессиональной подготовки сотрудников.
- Политическая обстановка, благоприятствующая и содействующая участию рядовых граждан, плюрализму и деятельности НПО/ОУО.
- Приверженность развитию партнерских связей между государственным и частным секторами.
- Подлинная децентрализация (т.е. контроль местных органов власти над ресурсами).
- Приверженность основным принципам (эффективность, транспарентность и отчетность), а не копированию западных моделей.

136. Надлежащее руководство городом необходимо также для успешного противодействия крупным предпринимателям и блокированию проводимых в городе решений. Если деятельность рынков несовершенна, имеет место спекуляция, а органы власти не являются представительными, то проведение соответствующих реформ в редких случаях может быть возможно без внешнего давления. Это указывает на насущную необходимость создания имеющих широкую основу электоратов, которые были бы способны оказывать давление снизу в целях проведения реформы. Разумеется, разные группы населения имеют разные (и порой вступающие в коллизию) интересы; поэтому городская администрация должна быть способна взять на себя роль посредника для согласования этих интересов, с тем чтобы обеспечить получение таких конечных результатов, которые были бы благоприятны, с одной стороны, для как можно большего количества категорий населения в городе, а с другой - для города в целом. Опыт показывает, что для того, чтобы принимаемые решения отвечали интересам бедных слоев населения, эти слои должны непосредственно участвовать в процессе принятия этих решений. Нередко ключевую роль в этом отношении играют коалиции ОУО и НПО, представляющие интересы электората (если они являются организациями с регистрируемым членским составом) или оказывающие ему поддержку и консультативную помощь (в случае НПО). Такие общенациональные федерации, как КОНАМУП в Мексике, КОНАВИП в Колумбии и Коалиция руководящих органов метрополитенских районов в некоторых городах Соединенных Штатов обеспечили высокий уровень участия бедных слоев населения в принятии решений по жилищным вопросам как на муниципальном, так и на общенациональном уровнях^{114/}.

137. В этой связи чрезвычайно важно, чтобы органы власти и учреждения-доноры признавали самостоятельность и пропагандистскую роль ОУО и НПО и не относились к ним лишь как к организациям, предоставляющим услуги на основе заключения соответствующих договоров с государством. Опыт показывает, что партнерство дает наилучшие результаты в тех случаях, когда государственные органы власти располагают планом конструктивных мер в социальной области, а НПО являются активными и самостоятельными субъектами деятельности. Для этого требуются достаточно широкое поле для политической деятельности НПО и стимулирующие правовые рамки и механизмы налогообложения^{115/}. Определяющим фактором здесь является качество управления городом.

Е. Проблемы и потенциальные возможности в управлении городом

138. Основная проблема, стоящая перед управленческим звеном городов, заключается в управлении процессом развития населенных пунктов в условиях стремительно урбанизирующегося мира таким образом, чтобы были решены социально-экономические и природоохранные задачи устойчивого развития, преодолена ограниченность ранее проводившейся политики и удовлетворены все

возрастающие требования относительно демократических методов правления и самоопределения^{116/}. Для этого им требуется:

- a) содействовать более устойчивому использованию ресурсов в городе;
- b) обеспечивать равновесие между спросом и предложением на рынках земли и жилья;
- c) использовать свои нормотворческие полномочия для поощрения использования ресурсосберегающих моделей развития населенных пунктов;
- d) осуществлять капиталовложения для развития необходимых инфраструктуры и услуг;
- e) повышать привлекательность города для новых инвесторов; и
- f) поощрять партнерские связи между государственным и частным секторами^{117/}.

139. Из предыдущих разделов настоящего доклада однозначным образом следует, что работникам управленческого звена следует также развивать необходимые навыки и подходы для решения проблем разнообразия, посредничества и организации переговоров, ознакомления с имеющимся опытом и использования его, т.е. не столько отдавать распоряжения, сколько создавать благоприятные условия для деятельности других. Любое вмешательство способно привести к возникновению новых и непредвиденных проблем и возможностей, делая еще более запутанным переплетение различных интересов и сфер влияния, что, в свою очередь, дополнительно усложнит работу управленческого звена. Однако, надлежащие навыки и подходы, разумеется, помогут им в успешном преодолении проблем, создаваемых стремительно изменяющимися условиями жизни города; иначе говоря, мелкими вопросами управления должны заниматься нижестоящие органы.

140. Вместе с тем опыт показывает, что прежние подходы и установки оказываются чрезвычайно живучими на всех уровнях бюрократического аппарата, и поэтому для преодоления инертности необходимо использовать более действенные методы стимулирования и наказания сотрудников, а также ужесточения отчетности. Сложнее всего этого добиться в тех бюрократических аппаратах, финансовое обеспечение которых является мизерным; имея возможность расходовать порой не более 5 долл. США в год в расчете на одного сотрудника, многие города в развивающихся странах обладают весьма незначительной свободой маневра при решении тех чрезвычайно сложных задач, которые стоят перед ними, и поэтому видеть в управлении панацеею от всех недугов было бы по крайней мере неразумно. Более того, объем средств, которым могут располагать городские органы власти, нередко определяется центральным правительством, для которого их интересы могут оказаться отнюдь не приоритетными; помимо этого городским органам власти приходится сталкиваться с коллизией интересов внутри самого города - например, между центром и окраинами, что нередко усугубляется в промышленно развитых странах проводимой расовой и классовой политикой. При решении этих проблем успешно развивающиеся города (такие, как Сан-Диего, Хьюстон, Индианаполис и Барселона) пришли к выводу о том, что чрезвычайно важно заставить представителей окраин нести определенную ответственность за развитие центральной части города^{118/}. Это вновь возвращает нас к вопросу о значении демократических методов управления как средства урегулирования конфликтов и ориентации деятельности городов на удовлетворение потребностей бедных слоев населения.

F. Масштабы и воздействие

141. Новаторские подходы к управлению городами, руководству и партнерству вряд ли принесут сколь-либо ощутимую пользу, если они не будут устойчивыми и масштабными, если они не будут достигать целевой группы или если они перестанут применяться в случае прекращения внешней поддержки. Пока же, если судить по повторяющимся во многих обзорах Хабитат выводам, успех деятельности в области жилья и населенных пунктов все еще в значительной степени зависит от решения этих трех проблем. Существует несколько примеров новаторских подходов, применения которых удалось добиться в значительном масштабе (см. вставки 21 и 22), однако это скорее исключение, чем правило. К примеру, программой совместного владения землей в Бангкоке, об успехе

которой говорилось так много, фактически было охвачено лишь несколько тысяч человек; менее охвачено было лишь несколько тысяч человек; менее десяти тысяч гектаров земли в городах Индии было надлежащим образом обустроено в рамках соответствующей программы; к 1989 году в ходе осуществления на Филиппинах программы совместных предприятий было завершено строительство лишь четырех тысяч единиц жилья (причем ею так и не были охвачены те 30 процентов населения, которые относятся к категории наиболее бедных); социальное жилье в Канаде составляет менее четырех процентов от общего жилищного фонда^{119/}. Эти новаторские подходы так и не смогли оказать долговременного воздействия на системы землеобеспечения, жилищного финансирования и инфраструктуры.

Вставка 21. Пути расширения масштабов деятельности^{120/}

- Расширение рамок организационной и/или программной деятельности: выявите наиболее результативный вид вмешательства и применяйте его на более широкой основе. Например, программа "Полтора миллиона жилых домов" в Шри-Ланке была разработана на основе более ранней и меньшей по масштабам программы "Миллион жилых домов". Правда, ни одна из них не достигла целевых показателей, но, тем не менее, ими были охвачены сотни тысяч людей при высоких уровнях участия и ответственности общин. Это - самая распространенная стратегия расширения масштабов деятельности, однако она требует весьма осмотрительного управления, с тем чтобы избежать бюрократизации, и при ее осуществлении важно не упустить из вида определенные факторы (как, например, популярность руководства), которые лежат в основе первоначального успеха.
- Используйте эффект мультипликатора: ведите работу с государственными или другими крупными структурами, стремясь убедить их в целесообразности использования новых подходов на широкой основе. Например, Мексиканский фонд народного жилищного строительства (ФОНХАПО) был создан на основе предшествовавших мелкомасштабных программ по развитию кредитных систем, осуществлявшихся такими местными НПО, как СЕНВИ. К тому моменту, когда его деятельность была приостановлена (в результате изменений в макроэкономических и политических условиях), ФОНХАПО обеспечил доступ к кредитам на приемлемых условиях для почти 250 тыс. семей с низким уровнем дохода. Существенно важно привлекать к мелкомасштабным экспериментам структуры и учреждения, которые могут сочетать в своей деятельности масштабность и устойчивость (например, банки, государственные органы и массовые движения).
- Сосредоточьте в своих руках знания и возможности, требуемые для деятельности на широкой основе, и распространяйте их через другие организации на основе профессионального обучения и обмена опытом и документацией (например, через Программу управления городами). Институциональный потенциал для управления ростом является необходимым условием широкомасштабной деятельности.

Вставка 22. Масштабность, сфера охвата и устойчивость - опыт ФОНХАПО^{121/}

ФОНХАПО (Мексиканский фонд народного жилищного строительства) был учрежден в 1981 году с целью увеличить вдвое фонд недорогостоящего жилья к 2000 году на основе предоставления ссуд заемщикам с низким уровнем дохода. Ссуды предоставлялись не частным лицам, а группам и организациям, и до тех пор, пока ссуда не покрывалась полностью, имущественные права носили коллективный характер. В общей сложности этой программой были охвачены 250 тыс. домохозяйств, а показатель погашения ссуд составлял более 97 процентов. В основе успеха деятельности ФОНХАПО лежали следующие факторы:

- гибкий подход к использованию ссуд;

- применение небольшого количества технических норм, но обязательное соблюдение социальных стандартов, обеспечивающих целенаправленность процессов на общинном уровне как обязательное условие успеха (например, участие определенного количества членов в принятии коллективных решений);
- определение условий покрытия ссуда с учетом материальных возможностей заемщиков;
- покрытие ссуд с поправкой на инфляцию для сохранения стоимости капитала фонда плюс двухпроцентные начисления за обслуживание для покрытия административных расходов;
- доступ к банку земли, учрежденному правительством Мексики в конце 70-х годов.

142. При распространении экспериментальных подходов на широкой основе нередко возникали проблемы, касающиеся устойчивости деятельности; это относится к программе благоустройства районов трущоб в Индии, осуществлявшейся при поддержке Управления развития заморских территорий Великобритании, когда с течением времени стало наблюдаться падение заинтересованности и участия со стороны общин¹²⁹. Аналогичная ситуация наблюдалась и при осуществлении программы общинных ипотек на Филиппинах, когда с течением времени объем платежей в счет погашения ссуд стал уменьшаться¹³⁰. Органам планирования пришлось искать компромисс между необходимостью расширять деятельность (в противном случае из сферы охвата оказались бы исключенными самые бедные слои населения) и необходимостью углублять ее (что трудно обеспечить на устойчивой основе, поскольку нередко для этого требуются значительные субсидии).

143. Одним из возможных путей решения этих проблем является уделение повышенного внимания связям (между небольшими по масштабам успехами и действующими на широкой основе учреждениями и структурами), потенциалу (необходимому для обеспечения успеха в широком масштабе) и практической деятельности (а не проектам и программам). В этом отношении залогом успеха в расширении масштабов деятельности является эффективная городская администрация. Подобные подходы могут помочь избежать проблем, связанных с организационным или программным ростом (таких, как увеличение административных расходов или снижение уровня качества), путем сосредоточения усилий на развитии тех более существенных факторов, которые лежат в основе успеха. Кроме того, они в меньшей степени подвержены изменениям внешних условий и влиянию особых (не всегда воспроизводимых) факторов, которые также имеют свое значение (таких, как умение руководства мобилизовывать массы). К примеру, небольшие объемы государственных средств или средств НПО могут быть использованы для мобилизации значительно больших средств путем привлечения рынков частного капитала, как в случае использования банков общинного развития, которые в настоящее время функционируют во многих городах Соединенных Штатов Америки¹³¹. Для того, чтобы добиться реальных изменений к лучшему в положении городской бедноты, необходимо вести поиск более эффективных путей широкомасштабного распространения позитивного нового опыта в области жилья и населенных пунктов вне зависимости от того, какой подход при этом будет использован.

G. Обеспечение устойчивого развития населенных пунктов

144. Обеспечение устойчивости при осуществлении проекта или программы - это одна задача, а обеспечение устойчивого развития - совсем другая, и при том значительно более серьезная. Стоящая перед нами цель ясна: устойчиво функционирующие населенные пункты должны обеспечить планомерное экономическое развитие, надежные возможности для повышения уровня занятости и равномерный социальный прогресс при нанесении как можно меньшего ущерба окружающей среде¹³². Однако, как достичь этой цели - не совсем ясно, тем более, если учитывать те силы, которые серьезным образом противодействуют устойчивому развитию в городах, и ту нехватку ресурсов, с которой сталкиваются руководители городов в бедных странах. В определенном отношении города имеют явные преимущества перед поселениями с низкой плотностью населения с точки зрения устойчивого развития: высокая плотность населения подразумевает более низкие затраты на предоставление услуг в расчете на одного человека, более высокую концентрацию потребления и производства при наличии более благоприятных возможностей для эффективного использования

ресурсов и сохранения энергии, более низкий спрос на землю по отношению к численности населения и значительные потенциальные возможности для ограниченного использования автотранспорта благодаря общественному и немоторизованному транспорту^{126/}. Однако, в остальных отношениях стремительно растущие промышленные города, располагающие лишь ограниченными возможностями для сдерживания энергоемкого производства и потребления, представляют самую серьезную угрозу глобальной устойчивости.

145. Используя эти преимущества и противодействуя существующим угрозам, успешно развивающиеся города способны удовлетворить различные потребности их жителей без нанесения сколь-либо ощутимого ущерба интересам других людей, будущих поколений или окружающего района. Для этого требуется рациональная система руководства, о чем говорилось выше, которая позволила бы ликвидировать неустойчивые виды практики и обеспечить каждому жителю возможность высказывать свое мнение в процессе принятия решений. Под этим подразумевается также, что городские власти должны внимательно следить за тем воздействием, которое оказывают городские производство и потребление за пределами границ их города, и давать себе отчет в ограниченном характере ресурсов и экосистем в региональном, национальном и международном контекстах. Это - новые задачи для работников управленческого звена и политиков, которым привыкли концентрировать свое внимание на местных проблемах и местном электорате.

146. Устойчивое развитие - это не просто вопрос, касающийся природных ресурсов и охраны окружающей среды; помимо этого, и в не меньшей степени, это вопрос достижения социального и экономического равенства, интеграции и стабильности - т.е. новых гармоничных отношений между природой и людьми, гарантирующих каждому гражданину определенный базовый уровень безопасности и удовлетворения потребностей. В контексте населенных пунктов под этим подразумеваются два момента; во-первых, недопущение изоляции на основе создания надлежащих возможностей для приносящей доход видов деятельности и улучшения жилья и условий работы для всех социальных слоев; и во-вторых, совершенствование системы руководства путем демократической децентрализации процесса принятия решений на основе передачи соответствующих функций подотчетным и транспарентным органам власти^{127/}. Но в основе даже этих перспективных действий лежат необходимые изменения в индивидуальных моделях потребления, взаимосвязях и ценностях, без которых устойчивое развитие так и останется не более, чем благим намерением.

Н. Проблемы неравенства

147. Достичь устойчивого развития городов невозможно тогда, когда одни группы населения пользуются благами в ущерб интересам других групп или же, наоборот, полностью изолированы от благ социально-экономического прогресса в городе. Хотя значительные успехи были достигнуты в повышении степени осведомленности о конкретных потребностях женщин в области жилья и населенных пунктов, вряд ли можно сказать, что это оказало существенное влияние на политику или программы или что проблемы, касающиеся удовлетворения стратегических (в отличие от непосредственных и в большей мере практических) потребностей и интересов женщин, уже решаются. Кроме того, судя по некоторым свидетельствам, в некоторых городах (и в первую очередь в тех из них, которые переживают сложный период экономических преобразований и стремительный рост социального и этнического неравенства) наблюдается расширение масштабов насилия в отношении женщин.

148. Для радикального исправления подобного положения необходимо решить две первоочередные задачи: активизировать непосредственное участие женщин в процессе разработки политики (один из аспектов функционирования системы руководства городом) и обеспечить, чтобы во все направления деятельности по развитию населенных пунктов были включены меры, непосредственно направленные на учет интересов женщин. Во всех, без исключения, обзорах Хабитат делается вывод о том, что в текущей практике ни одна из этих задач не находит должного признания. Большинство достигнутых успехов ограничиваются рамками программ, осуществляемых НПО/ОУО, а не институционализируются в государственных или других основных структурах (это дополнительно иллюстрирует остроту проблем расширения масштабов деятельности, о которых говорилось выше). Весьма незначительный прогресс был достигнут по ключевому вопросу, касающемуся предоставления женщинам прав владения землей

и жильем и юридического статуса этих прав (хотя ряд новых подходов уже используется в области кредитования). Это вопрос о контроле над ресурсами и капиталами, а следовательно - и вопрос о наделении женщин необходимыми полномочиями.

149. Еще меньший прогресс был достигнут в удовлетворении потребностей и решения приоритетных задач других, традиционно маргинализированных групп населения в городе, к которым относятся дети, молодежь и лица преклонного возраста. В каждом случае причины изоляции и возможные решения имеют много общего. Здесь необходимы активные и целенаправленные действия с опорой на использование конкретных мер стимулирования и наказания на всех уровнях бюрократического аппарата в течение продолжительного периода времени.

I. Преодоление разрыва между этапом формулирования политики и этапом ее осуществления

150. Практически полная неудача попыток добиться ощутимого прогресса на основе привлечения внимания к различным потребностям мужчин и женщин и учебной подготовки в целях повышения уровня осведомленности об этой проблеме является наглядной иллюстрацией существования более общей проблемы, которая сдерживает прогресс в области жилья и населенных пунктов в течение многих лет - того огромного разрыва, который существует между словами и реальностью, провозглашенными принципами и практикой. Очевидно, что это одна из самых важных стратегических проблем. Фактически, она не является проблемой нехватки знаний; за некоторыми исключениями (например, динамика развития неформальных рынков), мы уже знаем, что необходимо сделать и как это необходимо сделать. Реальная проблема заключается в том, что имеющиеся знания не находят своего материального воплощения в действиях. Политические рамки, закрепленные в Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, были одобрены всеми, хотя опять же с уделением основного внимания различным вопросам (например, это касается поиска равновесия между мерами вмешательства и либерализацией на рынках). Однако разработанные основные направления деятельности не находят своей практической реализации, особенно в таких сложнейших областях, как земля и финансы.

151. Для ликвидации существующего разрыва необходимо, чтобы в рамках новых стратегических союзов, как снизу, так и сверху, оказывалось более активное и более устойчивое давление в интересах проведения реформ и достижения конкретных результатов, которое должно служить противовесом устремлениям крупных предпринимателей и бюрократической инертности. Здесь все имеет важное значение: и дальновидное городское руководство, и политическая поддержка из центра и помощь со стороны международных учреждений-доноров. Не менее важными являются также использование более действенных стимулов для повышения эффективности деятельности местных органов власти и контроль за ресурсами на муниципальном уровне, что позволило бы в большей степени увязать между собой разработку политики, ее осуществление и отчетность.

152. При этом, в решении данной задачи немаловажная роль отводится знаниям и информации. Для успеха развития населенных пунктов требуются институционализация познавательного процесса, уделение первоочередного внимания обмену информацией и опытом на всех уровнях, надлежащее обеспечение ресурсами и наращивание потенциала для практической исследовательской деятельности. Надежный международный орган, перед которым была бы поставлена задача содействовать передаче такой информации, остается ключевым компонентом эффективной глобальной системы обмена опытом^{128/}.

РЕЗЮМЕ

- Города содействуют развитию, если они способны создать блага в социальной, природоохранной и экономической областях для всех своих жителей.
- Успех в этих областях зависит от обеспечения оптимального соотношения между активными мерами вмешательства со стороны государства (в таких сферах, как землепользование, финансы и рациональное использование окружающей среды) и мерами по либерализации рыночной деятельности. Если такое соотношение найдено, то это поможет избежать социально-

экономической изоляции и задействовать возможности и ресурсы всех субъектов деятельности в городе.

- Успех в поиске такого соотношения зависит от представительной и контролируемой системы городского руководства, которая дает возможность менее влиятельным группам иметь свой голос в процессе принятия решений и позволяет местным органам власти противодействовать давлению крупных предпринимателей и бюрократической инертности. Качество руководства зависит от того, в какой степени городу удается усилить преимущества и устранить недостатки, связанные с процессом его развития.
- Новаторские подходы к деятельности в области населенных пунктов и жилья должны применяться на более широкой основе, охватывать бедные слои населения и быть устойчивыми. Для этого внимание в них должно в первую очередь уделяться не проектам и программам, а связям, потенциалу и практической деятельности.
- В целом, сократить разрыв между этапом разработки политики и этапом ее осуществления в области населенных пунктов так и не удалось. Для достижения успеха необходимы новые стратегические союзы, способные оказывать давление, причем как снизу-вверх, так и сверху-вниз, с целью проведения реформ и достижения конкретных результатов, наряду с формированием культуры познания и обеспечением свободной передачи информации.

VI. ПОЛИТИКА НА БУДУЩЕЕ

153. Устойчивое развитие населенных пунктов - это не просто задача чисто технического характера; в основе его лежат вопросы политики и власти, справедливости и равенства, ценностей и взаимоотношений. Усилий только государств или только рынков недостаточно для обеспечения надлежащего жилья для всех. Для этого необходимы новый синтез государственного, частного и третьих секторов, позволяющий превратить жилье из дорогого товара в доступное социальное благо, а также новый комплекс ценностей и взаимосвязей, в котором приоритет отдавался бы не сиюминутным выгодам, а обеспечению равенства и сохранению ресурсов. Конференция Хабитат II предоставляет членам международного сообщества еще одну возможность вновь заявить о своей приверженности достижению этих целей. Если Стамбульской конференции будет сопутствовать успех в достижении соглашения по конкретному и реалистичному плану действий, обеспеченному необходимыми финансовыми ресурсами и механизмами для последующей деятельности, она останется в памяти не просто как последняя из глобальных конференций, проведенных в 90-х годах, а как первый шаг к утверждению нового стиля сотрудничества в области развития на благо устойчивого мира.

154. Мы живем в условиях урбанизирующегося мира, мира, в котором опасности усугубления неравенства людей в городах и деградации окружающей среды являются более чем очевидными. При столкновении с этими тенденциями возникает искушение обратиться с призывом к проведению радикальных перемен и принятию глобальных обязательств и/или прибегнуть к тому или иному средству для обеспечения успешного развития населенных пунктов, которые в течение последних 20 лет предлагаются едва ли ни в качестве панацеи - самопомощь, стимулирование деятельности рынков, партнерские связи между государственным и частным секторами, управление городами, НПО, целенаправленное руководство и т.д. Однако устойчивое развитие - это не панацея, а всего лишь последовательный процесс действий и обретения новых знаний, направленный на максимальное использование имеющихся у городов потенциальных возможностей на благо как можно большего числа их жителей, т.е. на развитие населенных пунктов как можно более справедливым, устойчивым и эффективным образом. Для этого неизбежно потребуются увязывать и уравнивать различные приоритеты в области развития, интересы различных групп населения в рамках города и задачи различных компонентов экономики. Результаты этого процесса будут значительно варьироваться в зависимости от обстоятельств.

155. Существует еще одна причина, заставляющая избегать детальных рекомендаций относительно формулирования политики в докладе, подобном настоящему, и заключается она в том вызывающем

недоверие разрыве, который уже существует между декларациями и практическими результатами предыдущих конференций Организации Объединенных Наций. "Тот сохраняющийся контраст, который наблюдается между монументальностью поставленных целей и незначительностью достигаемых результатов, вызывает серьезный скептицизм"^{129/}. Отчасти это обусловлено существующими политическими реалиями (которые неизбежно оказываются менее благоприятными) и объемом ожидаемых ассигнований (которые неизменно оказываются меньшими, чем предполагалось), а отчасти объясняется слабостью механизмов последующей деятельности, мониторинга, показателей эффективности и отчетности. Отсутствие конкретного указания на то, кто будет финансировать рекомендуемые меры в области общей политики, уже было подвергнуто критике как одна из слабых сторон в проекте плана действий для Хабитат II наряду с уделением чрезмерного внимания долгосрочным целям в ущерб задачам на ближайшую перспективу.

156. Кроме того, глобализация экономики, о которой подробно говорилось в части II, и та колоссальная мощь, которой обладают рыночные силы и частный капитал, должны заставить всех делегатов на Стамбульской конференции отдать себе отчет в том, что свобода маневра для правительств и доноров на местном, национальном и международном уровнях в современном мире является весьма ограниченной. Не следует это рассматривать как аргумент против важного значения разработки основных направлений деятельности или развития международного сотрудничества; но вместе с тем, это - призыв к реальному взгляду на положение вещей и предостережение для тех, кто, говоря словами генерального секретаря Конференции Хабитат II, продолжает "развивать бурный переговорный процесс, который может оказаться чуждым самой идее глобальности"^{130/}.

157. Для деятельности в области населенных пунктов чрезвычайно важное значение имеет увеличение действительно эффективной помощи, однако эта помощь должна тщательным образом координироваться, с тем чтобы принимающие страны не оказались под лавиной соперничающих друг с другом инициатив. Для этого требуются стимулы к финансированию на многоотраслевой основе, подход к оказанию внешней помощи на основе консорциума и уделение основного внимания небольшому числу стратегических областей (таких, как "коричневая повестка дня" и борьба с нищетой в городах)^{131/}. Однако помощь составляет лишь малую долю необходимых ресурсов, и для того, чтобы добиться устойчивого улучшения, ее необходимо использовать в качестве катализатора инвестиционной деятельности, осуществляемой населением и деловыми кругами. Чрезвычайно важно уделять больше внимания ознакомлению с информацией и опытом и обмену ими при содействии со стороны ЦООНП (Хабитат) на основе тесного партнерства с государствами-членами, НПО, научно-исследовательскими институтами и другими международными учреждениями.

ДЕСЯТЬ ПОЛЕЗНЫХ СОВЕТОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

1. Приветствуйте блага и новые возможности, создаваемые ростом городов, но боритесь с неравенством и деградацией окружающей среды в городах. В противном случае, в долгосрочной перспективе затраты на города будут перевешивать создаваемые ими блага.
2. Используйте потенциал и ресурсы населения и предпринимателей, но не сводите все к рыночным отношениям. Руководящие органы должны координировать действия других, контролировать их и пресекать злоупотребления. Свобода созидания должна уравновешиваться обязанностью защищать интересы бедных слоев населения.
3. Если правительство располагает лишь скудными ресурсами, то наилучшим способом защиты интересов бедных слоев населения является широкомасштабная борьба с ограниченностью предложения, прежде всего в отношении земли и финансирования. Для этого целесообразнее использовать не запретительные, а стимулирующие меры (например, целевые инвестиции).
4. Укрепляйте структуры городского руководства и городские институты - экономические, политические и общественные. Создавайте стимулирующие рамки для общественной деятельности - проявляйте уважение к НПО и ОУО как к независимым выразителям мнений гражданского общества.

Адаптируйте универсальные принципы транспарентности, отчетности и представительности руководства к местным условиям. Во всех случаях обеспечивайте вовлечение женщин.

5. В максимальной степени используйте партнерские связи между государственным и частным секторами для привлечения дополнительных средств и возможностей, однако не смешивайте "частное" с "коммерческим". Все партнеры должны получать выгоду от своего участия.
6. Сосредоточьте внимание на широкомасштабном распространении удачных идей, решений и подходов, а не только проектов и программ. Используйте являющиеся, как правило, ограниченными государственные средства и средства НПО для мобилизации дополнительных ресурсов из более крупных структур и учреждений на устойчивой основе. Укрепляйте связи между формальными и неформальными структурами.
7. Нарращивайте руководящий потенциал на всех уровнях, но не относитесь к деятельности по управлению городом как к панацее. Укрепляйте контроль на местах за мобилизацией и расходованием ресурсов с помощью подотчетных структур и транспарентного контроля за деятельностью. Рациональная политика является залогом успеха даже в том случае, если имеющиеся ресурсы ограничены.
8. Не беритесь за все сразу: сосредоточьте внимание на небольшом количестве ключевых межсекторальных вопросов, таких, как городская беднота, "коричневая повестка дня" и ограниченность предложения, и разработайте перспективные цели и стратегии по их решению. В максимальной степени используйте информационную деятельность.
9. Не отделяйте жилье и населенные пункты от более широких экономических, политических и социальных направлений деятельности. Используйте комплексный подход.
10. Разрабатывайте политику с учетом, прежде всего, местных условий, а не заимствованных моделей или концепций. Рыночная экономика в условиях глобализации не дает всех ответов для решения проблем справедливого и устойчивого развития населенных пунктов.

*Приложение***ПЕРЕЧЕНЬ РАССМОТРЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Примечание. Для того, чтобы не повторять в списках полные названия использованных документов, они заменены указанными ниже сокращениями (например, ГД - Глобальный доклад о населенных пунктах).

1. ГД - Доклад о положении в области населенных пунктов (Глобальный доклад о населенных пунктах) (the Global Report on Human Settlements).
2. НАЦ - Обзор тенденций в политике и программах, проводимых странами и международными организациями с целью осуществления рекомендаций, принятых Хабитат: Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, и Обзор национальных действий по обеспечению жилья для всех после Хабитат: Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Review of Trends in Policies and Programmes Undertaken by Countries and International Organizations to Implement the Recommendations adopted by Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, and Review of National Actions to Provide Housing for All since Habitat: United Nations on Human Settlements).
3. ГСЖ - Среднесрочный обзор мероприятий по осуществлению Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года (Mid-term review of the Implementation of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000).
4. НП - Среднесрочный обзор мероприятий по осуществлению Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года: резюме результатов обследований, примеров наилучших видов практики и внешней поддержки для осуществления Стратегии ((Mid-term review of the Implementation of the Global Strategy for Shelter to the Year 2000: Overview of Survey Findings, Examples of Best Practice and External Support for Implementation of the Strategy).
5. П-XXI - Обзор национальных и международных мероприятий в области населенных пунктов, содействующих осуществлению Повестки дня на XXI век и рекомендации относительно будущих действий на национальном и международном уровнях (Review of the Contribution of Agenda of National and International Action in the Area of Human Settlements, and Recommendations for Future Action at the National and International Levels).
6. ПД-XXI - Устойчивое развитие населенных пунктов: осуществление Повестки дня на XXI век (Sustainable Human Settlements Development: Implementing Agenda 21).
7. НГД - Обзор нынешних глобальных тенденций экономического и социального развития и их влияние на планирование, развитие населенных пунктов и управление ими, рекомендации относительно будущих действий на национальном и международном уровнях (Review of Current Global Trends in Economic and Social Developments as They Affect Planning, Development and Management of Human Settlements, and Recommendations for Future Action at the National and International Levels).
8. УНП - Устойчивое развитие населенных пунктов в урбанизирующемся мире, включая вопросы, касающиеся землепользования и смягчения последствий стихийных бедствий (Sustainable Human Settlements in an Urbanizing World, Including Issues Related to Land Policies and Mitigation of Natural Disasters).
9. ХАБ - От Ванкувера до Стамбула: сохраняющиеся проблемы, общие цели, изменяющиеся подходы - доклад о взаимосвязи между Хабитат II и другими конференциями Организации Объединенных Наций (From Vancouver to Istanbul: Persistent Problems, Common Goals, Shifting Approaches - A Report on the Interrelationship between Habitat II and Other United Nations Conferences).

Примечания*

- 1/ *The Economist*, 29 July 1995, Special Survey on cities, p.4.
- 2/ НАЦ, стр. 3.
- 3/ *Economist*, op. cit., p. 4.
- 4/ См. П-XXI.
- 5/ Взято из А. Fowler, "Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead", *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold-War World*, Earthscan, London, Kumarian Press, West Hartford, 1995.
- 6/ *Economist*, op. cit., p.4.
- 7/ НГД, стр. 8.
- 8/ НГД, стр. 111 (данные взяты из таблицы 81) и стр. 10.
- 9/ НГД, стр. 14.
- 10/ НАЦ, стр. 15. (полный текст).
- 11/ НГД, стр. 5.
- 12/ ГД, стр. 3-16.
- 13/ По оценкам, данным в ГД.
- 14/ НАЦ, стр. 15 (полный текст).
- 15/ См. Moser, C., Herbert, A., and Makonnen, R., *Urban Poverty in the Context of Structural Adjustment; Recent Evidence and Policy Responses*, TWU Discussion Paper 4, Urban Development Division, World Bank, Washington D.C., 1993.
- 16/ НГД, стр. 3.

* Номера страниц в списках указаны по тексту на английском языке.

- 17/ НГД, стр. 13.
- 18/ НАЦ, стр. 2.
- 19/ НАЦ, стр. 12 (полный текст).
- 20/ ГД, стр. 10.1.1. и 2-19.
- 21/ НГД, стр. 18.
- 22/ НГД, стр. 20.
- 23/ НГД, стр. 116.
- 24/ ГД, стр. 2-34.
- 25/ Взято из "Перспективы урбанизации в мире, 1994 год" (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк).
- 26/ ГД, стр. 2-69.
- 27/ НГД, стр. 21. "Неформальные" поселения определяются как поселения, не соответствующие юридическим нормам и/или нормам зонирования и строительства.
- 28/ НАЦ, стр. 2.
- 29/ ГД, стр. 8-2.
- 30/ ГД, стр. 8-7.
- 31/ ГД, стр. 8-11.
- 32/ ГД, стр. 6.4-5.
- 33/ Там же.
- 34/ НГД, стр. 94.

- 35/ Данные взяты из ГД, стр. 6.1-6, таблицы 6.3, 6.5 и 6.7. Первоначальные данные получены из Программы жилищных показателей. Показатель "соотношения стоимости жилья к уровню дохода" представляет собой количество лет, которые необходимо проработать для покупки жилья при данном уровне дохода. Если этот показатель составляет 5 и более, то это означает, что приобрести жилье может лишь весьма ограниченная часть населения. Показатель "отношения арендной платы к уровню дохода" представляет собой медианный показатель годовой арендной платы, отнесенный к медианному уровню годового дохода, т.е. ту долю совокупного дохода, которая расходуется на арендную плату.
- 36/ Этот вывод сделан как в ГД, так и в НАЦ.
- 37/ *Economist*, op. cit., p. 13.
- 38/ НГД, стр. 14-15.
- 39/ НГД, стр. 74, таблица 3.
- 40/ НГД, стр. 74, таблица 2.
- 41/ *Источники*: П-XXI, стр. 48; НГД, стр. 9.
- 42/ Взято из ХАБ, стр. А-8.
- 43/ ГД, стр. 13-15.
- 44/ ГД, стр. 13-8.
- 45/ См. более подробную информацию в П-XXI.
- 46/ УНП, стр. 6.
- 47/ П-XXI.
- 48/ УНП, стр. 7.
- 49/ П-XXI, стр. vi.
- 50/ Источник: П-XXI, стр. 44.
- 51/ ГД, 10.5-5.

- 52/ Источник: П-XXI, стр. 10.
- 53/ НАЦ.
- 54/ Приведено в "The Human Face of the Urban Environment", ESD Proceedings No. 5, 1994, p. 43 (World Bank, Washington D.C.).
- 55/ ГД, стр. 12.4-2 (речь идет о децентрализации).
- 56/ *Источники: Evaluation of Experience with Initiating Enabling Shelter Strategies*, UNCHS, Nairobi, 1991, pp. 40-45; and M. Edwards and D. Hulme, op. cit.
- 57/ Данные взяты из ГД, таблица 6.4, стр. 6.1-7.
- 58/ ГД, стр. 5.5.
- 59/ ГД, стр. 5.6 (данные за 1991 год).
- 60/ *Economist*, op. cit., p. 14.
- 61/ ГД, стр. 6.3-1.
- 62/ ГД, стр. 6.10-1.
- 63/ НАЦ.
- 64/ ХАБ, стр. А-8.
- 65/ *Источники: ГД, стр. 11-12 - 11-15; НАЦ*
- 66/ Выборка из *Public/Private Partnerships in Enabling Shelter Strategies*, Nairobi, 1993.
- 67/ Этот вывод сделан в большинстве рассмотренных докладов, и прежде всего в ГД и НАЦ.
- 68/ *Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года*, ЦООННП, Найроби, 1988 год.
- 69/ НП, стр. 2.

- 70/ ГСЖ, стр. 5; НАЦ, стр. 6-7.
- 71/ Всемирный банк/ЦООННП, см. ГСЖ, стр. 6.
- 72/ *Источники:* ГСЖ, стр. 22-5; НАЦ, стр. 6, 7, 13.
- 73/ НП, стр. 6; НАЦ, стр. 6-7.
- 74/ НАЦ, стр. 14.
- 75/ П-XXI, стр. 14.
- 76/ НП, стр. 14 (со ссылкой на Азиатский банк развития).
- 77/ *Источник:* НАЦ, стр. 16-17.
- 78/ ГД, стр. 6.1-7.
- 79/ ГД, стр. 6.1-5 - 6.1-7.
- 80/ ГД, стр. 6.3-20.
- 81/ *Источник:* НАЦ, стр. 8.
- 82/ *Источник:* ГД, стр. 10.4-5 и 10.4-8.
- 83/ ГД, глава VII.
- 84/ НАЦ.
- 85/ ГД, стр. 8-3.
- 86/ ГД, стр. 8-24.
- 87/ НАЦ, стр. 11-12.
- 88/ НАЦ, стр. 12.

- 89/ См. the Preliminary Summary of the Habitat II Conference on Urban Finance, Washington D.C., 10-13 September 1995.
- 90/ ГСЖ, стр. 46.
- 91/ Habitat II Urban Conference, op. cit.
- 92/ Повестка дня Хабитат, стр. 5, пункт 31.
- 93/ Enabling Sustainable Community Development, ESD Proceedings No. 8, World Bank, Washington D.C., 1994.
- 94/ *Источник:* НП, стр. 10-11; НАЦ.
- 95/ *Источник:* НП, стр. 11-12.
- 96/ ГД, стр. 6.2-4.
- 97/ ГД, стр. 11-38.
- 98/ НП, стр. 28; НАЦ, стр. 10.
- 99/ ГД, стр. 12-16.
- 100// НП, стр. 5.
- 101/ ГД.
- 102/ НП.
- 103/ НАЦ, стр. 17.
- 104/ ГД, стр. 13-7.
- 105/ Janice Perlman, Mega-Cities Project. "Promising solutions at the intersections of poverty and the environment", in Enabling Sustainable Urban Development, ESC Proceedings No. 8, Serageldin, I., Cohen, M.A., and Leitmann, J., eds., World Bank, Washington D.C., September 22-23, 1994, p. 18.
- 106/ Приведено в *The Economist*, op. cit., p. 3.

- 107/ ГД, стр. 11-6.
- 108/ ГД, стр. 11-6.
- 109/ ГД, стр. 14-9.
- 110/ НАЦ, стр. 20.
- 111/ См., например, С. Setchell, "The growing environmental crisis in the world's mega cities: the case of Bangkok", in *Third World Planning Review*, vol. 17 (1), pp. 1-18, 1995.
- 112/ ГД, стр. 14-16.
- 113/ *Источник:* НАЦ, стр. 19.
- 114/ НАЦ, стр. 20.
- 115/ См. М. Edwards and D. Hulme, *op. cit.*
- 116/ ГД, стр. 14-1.
- 117/ ГД, стр. 14-16.
- 118/ *The Economist*, *op. cit.*
- 119/ НАЦ, стр. 17.
- 120/ Хорошее резюме вопросов, касающихся масштабов, содержится в М. Edwards and D. Hulme, *op. cit.* (Making a Difference).
- 121/ *Источник:* ГД, стр. 12-3.
- 122/ НАЦ.
- 123/ НАЦ, стр. 18.
- 124/ Habitat II Finance Conference, *op. cit.*

- 125/ Повестка дня Хабитат, 1995 год, часть II.
- 126/ ГД, стр. 14-2 и 14-3.
- 127/ ГД, стр. 14-6.
- 128/ НГД, стр. 68.
- 129/ ХАБ, стр. А-13 и А-17.
- 130/ Высказывание Уолли Н'Доу, приведенное в ХАБ.
- 131/ П-XXI, стр. vi.
-