



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/1999/13
25 August 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

Пункт 5 предварительной повестки дня
шестидесятой сессии
(Женева, 13-15 сентября 1999 года)

**УПРАВЛЕНИЕ РЕШЕНИЕМ ПРОБЛЕМ РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА:
ЗАДАЧИ ЭТАПА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ**

Сводный доклад, подготовленный секретариатом

Введение

1. В настоящем докладе содержится краткое изложение обсуждений в Комитете, состоявшихся в ходе его пятьдесят девятой сессии (14-15 сентября 1998 года), по вопросу управления решением проблем развития городского хозяйства. Этот доклад дополняет документ для обсуждения по этому же вопросу (HBP/1998/6), который был подготовлен секретариатом. В сводное изложение обсуждений вошли выступления гг. Джона Манторпе и Винсента Надина (Соединенное Королевство) и г-на Герта Гюндерсена (Норвегия), а также выступления представителей Австрии, Беларуси, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Кипра, Кыргызстана, Литвы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Украины, Финляндии, Франции, Чешской Республики и Швеции. Кратко изложены также выступления представителей неправительственных организаций: Международной федерации недвижимости (МФН), Международного общества специалистов по вопросам городской и районной планировки (ИЗОКАРП), Международного союза съемщиков (МСС) и Консультативной сети Комитета по вопросам управления жилищным фондом и городским хозяйством. Руководила обсуждением один из членов Консультативной сети - г-жа Маргот Викстром.

г. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, ЗАТРОНУТЫЕ ГЛАВНЫМИ ДОКЛАДЧИКАМИ

А. Экономические преимущества рациональной системы землеустройства (г-н Манторпе)

2. Существует много общего между принципами рационального управления и рационального землеустройства. Управление связано с вопросами землеустройства своими определениями, целями, процедурами, а также децентрализацией полномочий и участием общественности, вовлеченной в процесс управления.

3. Ранее приватизация рассматривалась как первый позитивный шаг в направлении экономической реформы. Сейчас собственность на землю и имущество стала более сильным инструментом в управлении ростом городов, чем любой вид политики планирования или режима регулирования. Рыночные решения относительно градостроительства или управления развитием городов основаны на информации о земельной собственности. К управлению также относятся шесть характеристик рациональной системы регистрации земельной собственности:

- быстрота реагирования (информация должна распространяться весьма оперативно);
- точность информации (информация должна быть правильной, обоснованной и надежной. Если решения принимаются на основе такой информации, правительство выполнит все свои обязательства);
- информация должна быть изложена по возможности в наиболее простой форме (она должна быть понятна гражданам и сотрудникам учреждений);
- системы должны быть недорогостоящими (эффективными);
- они должны учитывать определенные обстоятельства (культурные, исторические особенности и устремления являются различными, поэтому нельзя иметь одну единственную, специально сформированную систему; она должна отражать эти различные факторы).

Рациональная система регистрации земельной собственности, а также рациональное управление заключаются не только в том, чтобы собирать определенную информацию, но и обновлять ее и оказывать помощь каждому участнику.

Функционирование системы руководства и управления ростом городов (г-н Надин)

4. Руководство, связанное с управлением ростом городов, представляет собой сложный вопрос.

5. Во-первых, проблема управления ростом городов является одним из приоритетов при обеспечении руководства в следующих сферах:

- поддержание и улучшение качества жизни;
- охрана и улучшение показателей окружающей среды;
- сокращение социальных и экономических диспропорций;
- содействие экономической конкурентоспособности; и также
- поддержание политической стабильности.

6. Во-вторых, рыночная концепция требует эффективного управления градостроительством и его регулирования. Поддержание рынка, обеспечение капиталовложений и устойчивого экономического развития зависят от скоординированного и планового подхода. Вместе с тем масштабы, в которых правительство может планировать рост города, ограничиваются многими факторами.

7. Управление землепользованием и его планирование являются двумя имеющимися средствами для управления ростом города. Процесс роста города также находится под влиянием законов о собственности и земле, экономического развития, мер по охране окружающей среды, развития сельского хозяйства, транспорта и мер в области налогообложения. Подход пространственного планирования дает широкие перспективы в области управления ростом города. Хотя идея планирования непопулярна, она весьма важна при обеспечении руководства в управлении ростом города.

8. Делегирование полномочий органам местного управления: в большинстве европейских стран органам местного управления переданы значительные полномочия в сфере градостроительства. И все же весьма часто органы местного управления находятся под пристальным надзором центральных властей. Традиционный подход на местном уровне заключался в подготовке детализированных и юридически обязательных планов землепользования. Такие планы требуют широких полномочий в области их осуществления, правового регулирования и финансирования и также требуют поддержки со стороны частного и государственного секторов.

9. На местном уровне детализированные, обязательные к исполнению постановления в какой-то мере способствуют управлению городским хозяйством, однако они скорее вносят вклад в процесс развития, а не обеспечивают содействие рациональному развитию. Отдельные застройщики и граждане обходят эту систему, поскольку они не могут следовать этим детализированным и ограничивающим их жизнь предписаниям. Более успешными в жизни оказались генеральные планы, которые обеспечивали стратегические рамки развития.

10. Руководство заключается не в подготовке планов развития на будущее, а скорее в обеспечении рамок для ведения переговоров по отдельным предложениям в области развития. Центральное место в этом процессе занимают местные органы власти. Весьма важно, чтобы местные органы власти располагали полномочиями содействовать осуществлению своих планов в вопросах приобретения земельной собственности, взимания сборов и обеспечения страхования риска в области капиталовложений. Следует избегать ситуаций, когда от местных органов власти требуют слишком многого при весьма узкой сфере их полномочий.

11. В любой системе руководства необходимо определить сферу компетенции, соотносящуюся с каждым соответствующим уровнем. Необходимо сохранять достаточно широкий круг ведения и полномочия на национальном и региональном уровнях. Местные органы власти также должны быть готовы к организации сотрудничества и формированию более крупных структур планирования в целях достижения успеха. К сожалению, многие органы местной власти конкурируют с другими местными органами власти вместо того, чтобы работать сообща. Необходимо создать механизмы, обеспечивающие интеграцию деятельности на национальном, региональном и местном уровнях управления в ходе процесса руководства ростом городов.

12. Отсутствие координации между местными органами управления зачастую представляет собой проблему. Стратегический подход к управлению ростом городов, который требует координации, представляет собой весьма слабое звено в этом процессе в большинстве европейских стран.

13. Участие общественности: существует множество планов, программ, законов и документов политики. И все же процесс управления градостроительством в некоторых случаях не ведет к успеху. Весьма часто планы и программы игнорируются. Жители негативно относятся к различного рода постановлениям. Традиции, вступающие в конфликт с планированием или регулированием, а также нежелание чиновников и политиков обеспечивать выполнение планов и постановлений дают возможность коммерческим интересам использовать слабости этой системы. Выходом из такого положения может быть: i) повышение уровня осведомленности населения и структур руководства относительно необходимости контролирования процесса роста городов и ii) отведение определенной роли населению в разработке планов, программ и политики управления ростом городов. Этого можно достичь с помощью проведения консультаций, обеспечения участия и распространения информации.

14. Приватизация: хорошие примеры управления ростом городов можно отыскать в тех областях, где как государственный, так и частный секторы возглавляют этот процесс и играют существенную роль в его осуществлении. Отсутствует какое-либо единое, простое правило, которое регулирует сферу взаимосвязи системы руководства и поведения частного сектора. Широкую приватизацию необходимо поддерживать эффективной системой регулирования. Рациональная система регулирования необходима даже в тех случаях, когда государственный сектор является единственным участником. Весьма часто координация становится еще более сложным вопросом, когда в процессе развития городского хозяйства

участвует много правительственных органов. Какой бы ни была структура сотрудничества, она должна предусматривать участие населения в процессе принятия решений.

Руководство и управление жилищным строительством (Г-н Гюндерсен)

15. Система государственного руководства в жилищном строительстве в странах западной Европы представляет собой весьма хорошую иллюстрацию. В послевоенный период сектор жилищного строительства представлял собой один из важных инструментов социального развития. Строительный сектор считался важным для экономического роста. Национальная политика в области жилищного строительства формировалась на основе национальных правовых, институциональных и финансовых базовых структур. В рамках национальной политики жилищного строительства на муниципалитеты возлагалась ответственность за этот процесс. Проблемы жилья редко решались только одними муниципалитетами; их решение обеспечивалось за счет сотрудничества государства, муниципалитетов и частного сектора. В большинстве средних и крупных муниципалитетов муниципальная политика в области жилищного строительства представляла собой центральный элемент системы руководства развитием города. Участие населения в жилищном строительстве в различных странах было в целом весьма слабым. Для обеспечения непосредственного участия населения были созданы жилищно-строительные кооперативы. Они в значительной степени содействовали решению проблем жилья во многих западноевропейских странах. Эта система основывалась на высоком политическом приоритете, отдаваемом жилищному строительству, четкой национальной и муниципальной политике, стратегиях и институтах, и ее применение оказалось успешным.

16. Со второй половины 80-х годов общая модель руководства жилищным строительством изменилась в основном в результате действия двух факторов. Во-первых, произошло дерегулирование жилищного строительства и государственный сектор передал часть своих обязательств по жилищному строительству частному сектору. Во-вторых, политические моменты стали менее острыми в результате высокого предложения на рынке жилья.

17. В настоящее время дерегулирование и передача ответственности за жилищное строительство создают ряд новых проблем. Растущее число групп населения, которое все еще остается маргинальным (молодежь, пожилые люди или бездомные), сталкивается с проблемами некачественного жилья или отсутствия базовых услуг. Растет также необходимость обновления жилищного фонда, в то время как новое жилищное строительство требует весьма дорогостоящей инфраструктуры. Если процесс возобновления городского жилищного фонда и жилищного строительства оставить полностью в руках рыночных сил, это может привести к сокращению уровня населения в городских зонах.

18. Большая часть новых проблем, создаваемых изменением системы руководства жилищным строительством, проявляется на местном, муниципальном уровне. Эти проблемы имеют лишь косвенные последствия для национального уровня, где формируется политика. Каким образом выглядят новые модели руководства жилищным строительством? В настоящее время четкий ответ на этот вопрос отсутствует. Западная Европа все еще не располагает идеальной моделью XXI века.

19. Создание рациональной системы руководства является весьма необходимым фактором для стран, находящихся на этапе перехода к рыночной экономике. Процесс децентрализации привел к тому, что на муниципалитеты возлагается ответственность за строительство жилья для населения и за управление местным жилищным фондом. Вместе с тем муниципалитеты в редких случаях располагают организационными, техническими и административными структурами и финансовыми средствами для адекватного выполнения этих обязанностей.

20. Существующие структуры муниципального управления жилищным строительством и поддержания качества жилищного фонда неэффективны и не могут выполнять свою роль в полной мере. Наличие муниципальных компаний по ремонту жилья лишь откладывает на более поздний период реорганизацию рынка ремонта жилья и препятствует возникновению конкуренции.

21. Широкий процесс приватизации жилья, занимаемого квартиросъемщиками, вполне понятен как практическое политическое выражение реформы. Приватизация привела к образованию весьма обширного жилищного фонда многоквартирных домов со смешанной государственно-частной собственностью. Процедуры оформления такой смешанной собственности лишь частично регулируются новыми законами. Как правило, необязательно создавать ассоциации владельцев или кондоминиумы. Новые владельцы зачастую избегают обязанностей, которые связаны с частной собственностью. Следовательно, отсутствует эффективное управление и растет объем нерешенных проблем, связанных с работами по обновлению жилья. В конечном итоге это ведет к дорогостоящим последствиям в плане обновления жилого фонда. В настоящее время страны с переходной экономикой нуждаются в помощи и консультациях по вопросам эффективного управления городским хозяйством и жилищным строительством.

II. ВОПРОСЫ, ПОДНЯТЫЕ В ХОДЕ ШИРОКИХ ОБСУЖДЕНИЙ

A. Приватизация

22. Существует весьма небольшое число вариантов, которые были бы альтернативой проведению приватизации. Теоретически, приватизация представляет собой реакцию на международную конкуренцию и может сделать практически эффективным рынок жилья либо решить проблемы рынка. На практике приватизация жилья служила в целях делегирования полномочий по решению жилищных проблем муниципалитетам. Весьма часто муниципалитеты не пользовались возможностью сохранить часть жилого фонда для социальных или иных целей. Приватизация не решила проблемы управления жилым фондом и проблемы эксплуатации, равно как и не дала стимулов для нового строительства. Несмотря на приватизацию, финансирование жилищного строительства продолжает оставаться проблемой в странах с переходной экономикой.

23. Реформы в области прав на частную собственность стоят на повестке дня всех стран с переходной экономикой. Одним из наиболее важных шагов является установление права частной собственности на землю с четкой правоосновой и соответствующими правами. Последствиями приватизации жилья и земли (и, в том числе, методы приватизации, методы управления и роль управления на несформировавшемся рынке) являются вопросы, представляющие особый интерес для стран с переходной экономикой.

В. Децентрализация

24. Часто считалось, что рынок может решить проблемы переходного периода и децентрализация является формулой успеха. На деле децентрализацию нелегко реализовать на практике, и муниципалитеты сталкиваются с трудностями ее фактического осуществления. Весьма важно, чтобы страны проводили обмен опытом по вопросам правовых и институциональных реформ.

25. В некоторых странах ЕЭК система жилищного хозяйства является децентрализованной и большая доля решений приходится на местные органы власти. Они несут ответственность за обеспечение граждан адекватным жильем в здоровой и устойчивой окружающей среде. Они формируют свою политику на основании регулярно собираемых данных и должны располагать финансовыми средствами для осуществления определенной ими политики. Местные органы власти должны сформировать систему планирования и определить методы эффективного управления, контроля развития муниципального округа и решить вопросы участия общественности.

26. В последние годы в Нидерландах различного рода специальные и целевые бюджеты стремились объединить в один бюджет, который муниципалитет мог бы расходовать наиболее эффективным образом. Поскольку степень эффективности можно оценить спустя лишь достаточно длительный период времени, каждый муниципалитет отчитывается за показатели своей работы перед национальным правительством и представляет доклады о работе за период 5 или 10 лет.

27. В соответствии с конституцией Нидерландов частный сектор также может решать задачи и выполнять функции, которые в иной ситуации возлагались на государственный сектор. Ассоциации домовладельцев как частные институты играют важную роль в обеспечении жильем. Им принадлежат две трети сдаваемого внаем жилого фонда, и они обеспечивают качественным жильем жителей, имеющих доход ниже среднего уровня. Эти ассоциации налаживают отношения сотрудничества с квартиросъемщиками и предоставляют жилье соразмерно доходам (эти ассоциации являются некоммерческими учреждениями). Они имеют фонды взаимопомощи для решения финансовых проблем и фонды для гарантирования займов на рынках капитала. Министр жилищного строительства несет ответственность за деятельность этих ассоциаций перед парламентом. Эти ассоциации должны соблюдать правила, которые носят скорее рекомендательный характер. Обеспечивается соблюдение правил участия квартиросъемщиков.

28. Австрия имеет давние традиции децентрализации на национальном и региональном уровнях. Дальнейшее делегирование полномочий на местный уровень будет проводиться небыстрыми темпами и будет направлено на соблюдение равновесия между задачами центральных и местных органов управления и на сведение к минимуму издержек.

29. В процессе децентрализации Словения испытывала трудности в отношениях с вновь созданными муниципалитетами, которые не обладают достаточными знаниями, опытом или финансовыми ресурсами. Кроме того, эти муниципалитеты являются весьма небольшими, чтобы воспринять весь объем функций.

30. В Словакии децентрализация полномочий по планированию землепользования включала децентрализацию источников финансирования, что сопровождалось сокращением профессиональных сотрудников в области планирования на местном уровне. Небольшие города были не в состоянии проводить профессиональную работу по планированию. В ходе слушаний по вопросам участия общественности, которые являются обязательными в процессе подготовки планов, местные органы власти не смогли объяснить гражданам различные последствия этих планов. Граждане возражали практически против всех новых предложений, высказываемых в ходе процесса планирования, в особенности на этапе выдачи разрешений на строительство. Следующим шагом является делегирование полномочий по планированию региональным властям и поручение местным властям выпускать разрешения на строительство. Кроме того, правительство поддерживает местные органы власти путем оказания прямой поддержки в подготовке планов и путем предоставления профессиональных указаний для организации процесса подготовки планов. В некоторых случаях правительство обеспечивает методологическую поддержку и направляет процесс подготовки планов.

31. В Венгрии местные органы управления используют так называемый институт главного архитектора для подготовки и утверждения планов землепользования. В областях и практически во всех городах имеются главные архитекторы. Это облегчает участие местного населения в рамках реализации определенных на месте приоритетов и целей и содействует продвижению процесса планирования, обеспечивая при этом его гибкость.

32. В Германии проблема управления ростом городов заключается не в том, чтобы делегировать полномочия, а в том, чтобы контролировать децентрализацию, отыскать механизмы и адекватный форум для формирования решений общественности. Это требует пересмотра критериев перераспределения полномочий в процессе принятия решений. Опыт показывает, что процесс принятия решений небольшими единицами не дает положительных результатов. Если управление означает децентрализацию, необходимо отыскать баланс между одновременным рядом событий, ведущих к централизации и децентрализации.

33. В Болгарии делегирование ответственности не сопровождается децентрализацией бюджетов. Поэтому местные органы управления сталкиваются с трудностями при реализации местных инициатив. Органы местного управления, не располагающие средствами, к тому же находятся под давлением частного сектора. Поэтому планы местных органов управления не отличаются направленностью и наличием стратегии.

34. Программа партнерства местных органов управления Агентства международного развития Соединенных Штатов (ЮСЭЙД) охватывает 50 местных органов управления, работающих в партнерстве по разработке национальной системы содействия рациональному управлению. Центральным моментом программы является определение или разработка наилучших методов и создание организации по распространению информации. В то же время институционализация касается не только распространения информации. Эта программа также стремится охватить местные организации (консалтинговые фирмы, университеты, научно-исследовательские, образовательные и профессиональные организации), с тем чтобы оказать им помощь в наращивании потенциала совместной деятельности с местными органами управления. На окончательных этапах 90-95% помощи будет оказываться непосредственно местными организациями, а не иностранными консультантами.
35. Некоторым странам все еще необходимо уделять основное внимание политике землепользования и созданию сети организаций планирования. Распределение земельных ресурсов без должного планирования препятствует устойчивому развитию городов и районов.
36. Децентрализация или делегирование полномочий и функций центральных властей органам местного управления неизбежно будет зависеть от сочетания различных факторов (история планирования, традиции оперативного планирования и наличие систем управления, уровень планирования, характер составляемых планов, правовые ограничения, профессиональные навыки). Центральному правительству необходимо сохранить ряд функций по планированию, координации, контролю местных органов власти и обеспечить преемственность в области принятия решений и применения различных подходов. Передача полномочий должна быть постепенной и четко контролируемой. Местные органы власти должны создать представительные органы по планированию.
37. Государственная политика должна предусматривать руководство и функции по контролю, с тем чтобы обеспечить формирование политики устойчивого развития. На местном уровне весьма быстрыми темпами развивается частное строительство, в то время как правительство в этом отношении не принимает никаких мер или объем этих мер весьма незначителен.
38. Странам следует воздерживаться от предоставления налоговых льгот различным участникам жилищного строительства. Ни один из партнеров не должен получать каких-либо преимуществ, будь то владелец жилья или квартиросъемщик. В каждой стране важно обеспечить, чтобы децентрализация четко определила роли (сферу ответственности) как в частном, так и в государственном секторах.
39. Весьма часто на первых этапах финансовая структура является недостаточно развитой, что может привести к продолжительным конфликтам и препятствовать осуществлению программ градостроительства и обновления жилого фонда. Перенос решения проблем из одного небольшого региона в другой приводит к появлению отношения, которое часто называют "согласен, но только не на моей территории". Воздействие определенных групп влияния и конкуренции (вместо сотрудничества) между органами местного управления

ослабляет их позиции по отношению к потенциальным инвесторам. Должна существовать полная законодательная и административная база обеспечения прозрачности процесса принятия решений и разделения сферы ответственности, включая соответствующие бюджеты. Эта база может включать создание сильных региональных органов, с тем чтобы избежать опасности усиления региональных противоречий. Она должна гарантировать равные полномочия в области принятия решений для всех заинтересованных лиц (включая меньшинства и социально слабые группы). Определенные задачи должны оставаться на центральном уровне, что не является несовместимым с целями децентрализации.

40. В то время как между странами существуют различия, роль частного сектора в вопросах землепользования и строительства усиливается практически везде. В некоторых странах частный сектор играет мощную роль в поддержании экономического веса районов, а также в деятельности, связанной с планированием и строительством. Весьма важно рассмотреть меры по регулированию деятельности частного сектора, когда возникают вопросы этики, экономики, социальные и экологические вопросы. Весьма целесообразно, чтобы регулирующие органы обеспечивали процесс лицензирования.

С. Участие общественности

41. Хотя некоторые страны с переходной экономикой учитывают вопросы участия общественности, им все еще необходимо время, с тем чтобы примирить и учитывать различные точки зрения.

42. Хотя концепция демократического вовлечения общественности всецело одобряется, ее практическая реализация все же связана с трудностями. Заявления о демократии и ответственности граждан являются недостаточными, поскольку образ мышления людей и поведение предприятий меняются весьма медленно. По вопросам развития населенных пунктов городские власти должны обеспечить проведение обсуждений среди широких народных масс и привлечь их к этому процессу. Население следует поощрять и давать ему возможность принимать участие в обсуждении концепций и мнений относительно того, каким образом решать различные задачи. Должно постоянно расти взаимное доверие.

43. Участие требует подготовки и содействия со стороны общественности. Об этом часто забывают, в особенности когда идет речь об участии меньшинств и социально слабых групп. Одним из требований открытого, честного и конструктивного диалога является соблюдение этических норм. Участие общественности включает также участие арендаторов, а также охватывает ее участие в процессе планирования, проектирования, управления, ремонта жилого фонда, обновления городов и установления платы за жилье. При проведении территориально-пространственного планирования также следует учитывать мнение детей. Необходимо содействовать обеспечению активного участия женщин. В этом контексте должное внимание следует уделять значительным различиям между проблемами малых и средних городов.

44. Различные системы участия общественности должны давать возможность сочетать местные инициативы и национальные приоритеты, сталкивающиеся интересы наверху и внизу и предусматривать также наличие процедур урегулирования споров. Как правило, к решению проблем требуется привлечение органов государственной власти на нескольких уровнях. Задача заключается в сочетании усилий и проведении политики координации, а не в разделении компетенции. В целях решения проблем власти должны разрабатывать новые формы общественных инициатив и действий, консультаций, регулирования, в частности новые формы договорного оформления работ. Общественность должна иметь право оперативно получать ответы от правительственных органов на запросы о предоставлении информации.

45. Участие общественности – это также и вопрос ресурсов. Более уже не является вопросом предложение к населению одобрить (или не одобрить) предложение властей; на практике необходимо привлекать население к процессу принятия решений в отношении того, что надо и что не надо делать. Участие общественности представляет собой неотъемлемый элемент реализации самого предложения, а не только часть реакции. Переход от реакции к конструктивному участию потребует времени.

III. ВЫВОДЫ

46. Концепция рационального управления является центральной и поэтому весьма важно определить терминологию. Весьма часто "управление" понимается лишь как отношение между избранными должностными лицами и чиновниками. Существует неопределенность в отношении роли политиков, чиновников и должностных лиц.

47. Рациональное управление городским хозяйством:

- характеризуется постоянным процессом принятия решений национальными, региональными и местными органами власти. Задача заключается в отыскании механизмов, которые сделали бы участие населения постоянным процессом;
- обеспечивает представление интересов других участников в ходе обсуждений (дети, бездомные, интересы охраны окружающей среды). Необходимо уделять внимание созданию групп влияния и групп интересов, которые могли бы принимать участие в процессе управления;
- отражает изменения в подходах и образе мышления, которые являются весьма важной основой обсуждения по вопросам управления с участием общественности.

48. Управление является весьма сложным предметом. Необходимо постоянно совершенствовать и корректировать структуру управления в соответствии с ситуацией, существующей на тот или иной момент в стране. Вместе с тем систему управления нельзя сформировать в одночасье. Система управления является различной в разных районах, в разных ситуациях. Необходимо внимательно рассмотреть механизмы обеспечения

партнерства и координации и определить функции участников, а также определить тех участников, которые выполняют их наилучшим образом.

49. Управление весьма необходимо для обеспечения стабильности и устойчивого процветания в обществе; это не просто какая-либо система или инфраструктура, а скорее отношение. Рациональное управление является также важной частью культурного наследия.

50. Управление не надо смешивать с правлением. Управление, скорее, представляет собой способность определения и представления местных интересов, разработку стратегий для населения и участвующих партнеров. Способность разработки коллективных рамок для принятия мер на местах, обеспечение участия являются основной частью управления.

51. Управление является постоянным процессом. Оно имеет свои верхние и нижние пределы. Оно является различным в разных странах. Управление требует наличия информации. Тот, кто хочет взять на себя ответственность, должен использовать свои способности управлять, свои таланты и полномочия в интересах граждан, ответственность за которых он несет и интересы которых учитывает.

52. Рациональное управление городским хозяйством требует сильной центральной власти (способность поощрять партнерство и создавать благоприятный климат для инициатив, обеспечивать обратную связь и надлежащее функционирование рынков). Этот момент недостаточно понимается в настоящее время руководящими органами.

53. С тем чтобы иметь рациональное управление, должно существовать взаимное доверие между населением и властями. Для создания доверия необходимо обеспечивать и поощрять участие общественности. Для обеспечения эффективного участия населения в целях достижения устойчивого планирования население должно изъявить готовность провести изменение своих структур потребления и образа жизни.

54. Страны должны разделять концепцию управления, создавая институциональные структуры рационального управления на местном уровне. Поскольку рациональную систему управления можно создать многими способами, какая-либо особая модель не существует. Вместе с тем процесс проб и ошибок является неэффективным способом создания такой системы.

55. Важно, чтобы члены международного сообщества делились опытом создания системы управления городским хозяйством. Страны с переходной экономикой располагали своего рода системой. В процессе перехода эта система была полностью разрушена. Многие страны Содружества Независимых Государств сталкиваются с задачей создания новой системы, которая должна повлечь за собой создание системы управления.

56. В тех странах, где реформы достигли существенного прогресса, все еще существует необходимость значительно усовершенствовать и дополнить систему управления, в особенности с точки зрения вопросов осуществления, понимания, осведомленности и решимости использовать ее в полной мере в интересах людей.

57. Внимание, уделяемое управлению городским хозяйством, является недостаточным для решения самых важных проблем. В частности, интеллектуальный и финансовый вклад, необходимый для разработки новых средств рационального управления городским хозяйством, является весьма незначительным. Имеется весьма небольшой набор средств обеспечения эффективности рационального управления на уровне микрорайонов.

58. Вопросы жилищного хозяйства должны быть центральными вопросами политики. Право на достойное жилье, как это провозглашается в Декларации прав человека, ставит вопрос жилья непосредственно в рамки политической сферы, к которой он и относится.

59. Решение о приватизации, будь то страна с переходной экономикой или страна с рыночной экономикой, является политическим. Оценка воздействия решения о приватизации жилья будет постоянно возвращать этот вопрос на повестку дня директивных органов.

60. Децентрализация означает более совершенное управление и совершенствование демократии. Следует избегать мер по делегированию ответственности без наличия полномочий или ресурсов. Делегирование ответственности за планирование муниципалитетом необходимо контролировать на региональном и государственном уровнях. Существует необходимость в создании региональных органов по планированию и в сотрудничестве в области планирования между муниципалитетами. Необходимо создать компетентные структуры в области управления ростом городов на региональном уровне, где большинство систем действует весьма малоэффективно. После передачи полномочий на региональный уровень вновь возникает тенденция к централизации, но на этот раз уже на уровне региональных органов управления.

61. В случае возникновения срочных проблем в области управления ростом городов центральные правительства, как правило, вмешиваются в деятельность на локальном уровне. Для разрешения этих проблем создаются специальные учреждения и организации. Этот вопрос не отдается полностью на откуп лишь местным органам управления.

62. Вероятно отсутствует прямая связь между размерами местных органов управления и эффективностью системы планирования. Большим преимуществом небольших, децентрализованных муниципалитетов является то, что им приходится работать в сотрудничестве для обеспечения обслуживания населения и выполнения своих функций управления.

63. Механизмы обеспечения сотрудничества и поддержки всем органам местного управления (вертикальная интеграция и горизонтальная координация) более важны, чем масштабы. При создании этих механизмов необходимо уделять внимание организациям, новым инструментам и процедурам связи различных уровней управления (процедуры надзора, обжалования и консультаций). Цель создания механизмов должна заключаться в снижении конкуренции и усилении сотрудничества между органами местного управления.

64. Концепция децентрализации касается населения и наличия профессионализма. Она касается ценностей, отношений, мнений, а также вопросов их увязки, с тем чтобы прийти к приемлемому решению. Попытки воспитать и изменить отношение, мнения и основные элементы планирования требуют времени. Это говорит о необходимости сделать упор на образовании и профессиональном развитии. Весьма важно, чтобы правительства поощряли развитие потенциала частного сектора в области оказания помощи органам местного управления.

65. Обсуждения по вопросу участия общественности в управлении должны исходить из четкого понимания существующих традиций, ценностей, политических систем и экономических и социальных условий. Формирование моделей управления с участием общественности по странам и регионам является весьма сложным процессом.

66. Теоретические обсуждения вопросов управления являются весьма важными в целях создания базовой структуры. В рамках этой структуры необходимо предусмотреть наличие практических решений, практической помощи и распространение как успешных, так и неудачных примеров в целях перехода к системе рационального управления с участием общественности в странах с переходной экономикой.

* * *

67. Делегации заявили о своем интересе к проведению рабочего совещания по вопросам приватизации жилья (включая его последствия, вопросы функций управления, финансовые вопросы и создание соответствующих организаций), принимая во внимание работу, проводимую Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по этой теме. Это совещание также должно касаться вопросов управления городским хозяйством, с тем чтобы можно было провести обсуждение роли различных уровней управления и связей между коммерческими структурами и градостроительством, транспортом, налогообложением и этическими аспектами. Требуется проведение обсуждений критериев, которые можно было бы использовать при решении вопроса о том, какие полномочия следует определить для правительства. Какие уровни управления следует создать в первую очередь. Вместе с тем некоторые делегации отмечали необходимость в первую очередь сформировать общую концепцию управления.