



ДОКЛАД КОМИССИИ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ О РАБОТЕ ЕЕ  
ОДИННАДЦАТОЙ СЕССИИ

Добавление

Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1	3
II. ЦЕЛИ, ЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ .....	2 - 30	3
A. Цели .....	2 - 6	3
B. Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года: логическое обоснование .....	7 - 12	7
C. Глобальная стратегия в области жилья: основные принципы .....	13 - 22	9
D. Практическая реализация Стратегии: новые концепции .....	23 - 30	14
III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ .....	31 - 110	17
A. Общие критерии .....	31 - 38	17
B. Определение целей национальных стратегий .....	39 - 43	20
C. Реорганизация сектора жилья .....	44 - 72	22
D. Мобилизация и распределение финансовых ресурсов	73 - 88	33
E. Строительство и улучшение жилья	89 - 110	40
IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕЙСТВИЯ .....	111 - 132	48
A. Общие принципы .....	111 - 119	48
B. Роль правительств .....	120 - 122	51
C. Роль международных организаций .....	123 - 125	52
D. Роль Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) .....	126 - 132	53

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ .....	133 – 144	55
А. Заключение .....	133 – 134	55
В. План действий .....	135 – 143	55
С. Временные рамки .....	144	59
ПРИЛОЖЕНИЕ. Национальная структура для разработки стратегии в области жилья .....		65

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий документ состоит из четырех частей. В первой части – разделе II – ставятся следующие цели: дать логическое обоснование данного мероприятия (разъяснить причины, обусловившие необходимость разработки глобальной стратегии в области жилья до 2000 года); обобщить основополагающие руководящие принципы в отношении разработки, реализации и контроля Стратегии; описать новые концепции, которые необходимы для обеспечения должной направленности национальных и международных действий. В разделе III документа содержатся основные направления национальных действий. В нем содержатся общие критерии, которыми должны руководствоваться правительства при разработке, реализации и контроле выполнения основной части Стратегии – национальных действий, – а также подробно излагаются руководящие принципы деятельности в трех областях: реорганизации жилищного сектора, мобилизации и распределения ресурсов, а также строительства и улучшения жилья. В разделе IV доклада содержится проект основных направлений международных действий. Данный комплекс основных направлений, которому предшествует изложение общих принципов, иллюстрирует роль и функции национальных правительств, международных учреждений и неправительственных организаций, а также Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) в качестве учреждения, координирующего осуществление Стратегии. Текст документа завершается планом действий и графиком реализации первого этапа стратегии.

## II. ЦЕЛИ, ЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

### A. Цели

Несмотря на усилия правительств и международных организаций, более 1 млрд. человек имеют жилища, не пригодные для проживания, и это число резко возрастет, если не будут приняты немедленно целенаправленные меры.

2. Никогда еще развивающиеся страны не сталкивались с такой сложной комбинацией проблем и трудностей как сегодня. Такие факты, как беспрецедентные темпы урбанизации, неблагоприятные международные экономические условия, стагнация роста валового национального продукта (ВНП) на душу населения, галопирующая инфляция, повышение темпов роста населения, увеличивающаяся безработица, серьезные финансовые трудности и очень высокий уровень внешней задолженности стран оказали разрушительное воздействие на программы и стратегии в области развития и подорвали политическую и социальную стабильность многих государств. Особой проблемой, с которой сталкиваются развивающиеся страны, является существование большого числа бездомных и тех людей, которые живут в чрезвычайно плохом жилье и в районах с антисанитарными условиями, либо в городских трущобах и поселениях скваттеров, либо в бедных сельских районах. По оценкам, лишь небольшая часть этих людей, хотя они и составляют четверть всего населения земли, живет в промышленно развитых странах. Следовательно, бездомные составляют около трети населения развивающихся стран, в которых 30–50 процентов населения некоторых больших городов живет в трущобах или поселках скваттеров. За прошедшее десятилетие число бездомных и тех, кто лишен надлежащего жилья и услуг, продолжало увеличиваться, несмотря на усилия правительств и международного сообщества со времени проведения Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в Ванкувере, Канада, в 1976 году 1/.

Международный год обеспечения жильем бездомного населения (1987) подтвердил необходимость активизировать национальные и международные усилия по строительству, предоставлению и улучшению жилья для всех, с особым упором на удовлетворение потребностей бедных и обездоленных слоев населения.

3. Международный год обеспечения жильем бездомного населения, а также подготовительная работа, связанная с его проведением, стимулировали разработку целого ряда новых законов, проектов и национальных и международных инициатив со стороны национальных правительств и местных органов власти, общин, неправительственных организаций и международных учреждений, а также способствовали привлечению внимания к ним. Именно поэтому и с учетом необходимости усилить импульс, созданный Годом, возникла очевидная потребность в улучшении глобальных механизмов по контролю за изменениями, тенденциями и событиями в этой области; в дальнейшем анализе перспективного опыта; в расширении наших знаний об эффективных подходах и решениях и в активизации национальных и международных усилий в поддержку деятельности по удовлетворению потребностей конечной целевой группы, на которую ориентирована деятельность в рамках Года – городской и сельской бедностью во всех странах, чьи жилищные условия могут и должны быть улучшены.

В целях удовлетворения этой потребности Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций одобрила предложение Комиссии по населенным пунктам начать осуществление глобальной стратегии в области жилья до 2000 года.

4. Данный подход к будущему развитию населенных пунктов в целом и строительству жилья в частности были изложены в документе "Новые вопросы в области населенных пунктов" (HS/C/10/2), который был представлен Комиссии Организации Объединенных Наций по населенным пунктам на ее десятой сессии в апреле 1987 года. Конкретные вопросы, связанные со Стратегии в области жилья, были рассмотрены в документе "Жилье и услуги для бедных слоев населения – призыв к действиям" (HS/C/10/3), который был рассмотрен на той же сессии Комиссии. С учетом этого Комиссия приняла резолюцию 10/1, выдержки из которой цитируются ниже:

"Комиссия по населенным пунктам.

... будучи убеждена в необходимости разработки глобальной стратегии обеспечения жильем всех к 2000 году в качестве последующих действий в рамках Международного года обеспечения жильем бездомного населения ... ,

...

7. рекомендует Генеральной Ассамблее утвердить на ее сорок второй сессии следующий проект резолюции по глобальной стратегии в области жилья до 2000 года:

Генеральная Ассамблея,

...

признавая, что право на надлежащее и надежное жилье является основополагающим правом и жизненно важным условием реализации чаяний человека,

признавая далее, что убогие жилищные условия представляют собой постоянную угрозу для здоровья и жизни людей и тем самым наносят ущерб людским ресурсам – самому ценному достоянию любой страны,

отмечая, что такая достойная сожаления ситуация может оказать отрицательное воздействие на социальную и политическую стабильность стран,

будучи глубоко обеспокоена нынешним тревожным положением, при котором, несмотря на предпринимаемые правительствами на национальном и местном уровнях и международными организациями усилия, более миллиарда человек либо оказываются совершенно лишенными крыши над головой, либо обитают в жилищах, не пригодных для жизни, и тем, что при существующих демографических тенденциях эти уже угрожающие проблемы в предстоящие годы усугубятся, если незамедлительно не будут приняты согласованные решительные меры,

полностью осознавая комплексный характер проблемы недостаточной обеспеченности жильем, которая коренится в бедности и во многих странах усугубляется нехваткой ресурсов, недостаточностью ведомственных возможностей, а также отсутствием юридической и финансовой основы для снятия остроты данной проблемы,

сознавая, что эта проблема проявляется в существовании трущоб и бидонвилей с неадекватным уровнем социальных и технических услуг и в общем ухудшении условий жизни в сельских населенных пунктах,

учитывая важную роль усилий по самопомощи, предпринимаемых бедными слоями населения в целях обеспечения себя жильем, и множественного воздействия развития жилищного сектора, основывающегося на полной мобилизации местных ресурсов, и их значение для экономического развития страны, а также тот факт, что отсутствие внимания к жилищному сектору чревато утратой возможностей в области развития,

будучи убеждена, что систематические, скоординированные и широкомасштабные усилия всех соответствующих учреждений, органов, организаций и отдельных лиц при наличии надлежащей стратегии обратят вспять тревожные тенденции и приведут к осязаемому и явному улучшению жилищных условий и районов проживания всех бедных и обездоленных слоев населения к 2000 году,

будучи воодушевлена уже предпринятыми многими странами действиями по разработке национальных стратегий в области жилья и осуществлению других мер, направленных на достижение целей обеспечения жильем всех,

1. постановляет разработать глобальную стратегию в области жилья до 2000 года, включая план действий по ее реализации, контролю и оценке;

2. постановляет далее, что цель стратегии заключается в стимулировании мер, содействующих обеспечению всех надлежащим жильем к 2000 году;

3. просит Директора-исполнителя Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) подготовить предложение относительно глобальной стратегии в области жилья до 2000 года и ее осуществления, включая ее финансовые последствия, для рассмотрения Комиссией по населенным пунктам на ее одиннадцатой сессии;

4. просит Комиссию по населенным пунктам разработать в рамках имеющихся ресурсов глобальную стратегию в области жилья до 2000 года для представления через Экономический и Социальный Совет Генеральной Ассамблее на ее сорок третьей сессии;

5. настоятельно призывает все правительства взять обязательство направлять свои усилия на достижение целей глобальной стратегии в области жилья до 2000 года путем принятия и осуществления, в соответствии с основными направлениями, изложенными в разделе I приложения к настоящей резолюции, стратегий в области жилья, которые позволят провести мобилизацию всех сил и ресурсов стран на достижение целей стратегии и подтвердить это обязательство ежегодно путем, в частности, объявления во Всемирный день Хабитат о конкретных мерах и целях, которые будут реализовываться в течение каждого последующего года;

6. просит все органы и учреждения Организации Объединенных Наций и международное сообщество в целом оказывать содействие разработке и осуществлению глобальной стратегии в соответствии с положениями, определенными в разделе II приложения к настоящей резолюции".

Данная резолюция была принята Генеральной Ассамблеей на ее сорок второй сессии в качестве резолюции 42/191 от 11 декабря 1987 года.

Главной целью Глобальной стратегии в области жилья является содействие обеспечению надлежащим жильем всех к 2000 году.

5. Концепция "надлежащего жилья" соответствует концепции, принятой Комиссией в программе для Международного года обеспечения жильем бездомного населения. Надлежащее жилье означает не только крышу над головой: это означает надлежащее отдельное жилье, надлежащую площадь проживания, надлежащую безопасность, надлежащее освещение и вентиляцию, надлежащую основную инфраструктуру и надлежащее местоположение с точки зрения работы и основных услуг – причем все это по разумной цене. Понимание таких надлежащих условий может быть неодинаковым в различных странах, и они не могут быть созданы быстро. Именно поэтому Стратегия охватывает период до 2000 года и будет уточняться отдельными странами в соответствии с их национальными особенностями и целями. Кроме того, разработка целей Стратегии предполагает учет двух важных принципов, которые разработаны в настоящем документе. Первый состоит в том, что Стратегия должна быть основана на "стимулирующем" подходе, облегчающем действия всех нынешних и потенциальных участников процесса строительства и улучшения жилья. Второй принцип заключается в том, что, хотя основное внимание в рамках Стратегии уделяется группам населения с низким уровнем доходов, она не ограничивается охватом какой-либо одной группы, а основывается на всеобъемлющем охвате всех нуждающихся секторов.

В данном документе содержится логическое обоснование Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года; в нем иллюстрируются основные принципы, отличительные черты и компоненты Стратегии, а также приводятся основные положения плана национальных и международных действий.

6. Цели настоящего документа, "Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года", состоят в следующем:

a) логическом обосновании необходимости разработки продуманных, комплексных и хорошо понимаемых национальных стратегий в области жилья во всех странах в течение ближайших 12 лет;

b) концентрации внимания на глобальном характере проблемы жилья и на характерных чертах Стратегии в области жилья, общих для всех государств;

c) определении специфических особенностей и компонентов таких стратегий в области жилья;

д) осуществлении комплекса национальных и международных действий, которые требуются для достижения существенного улучшения национальных стратегий в области жилья;

е) обеспечении должного информирования о данных действиях, а также обеспечении их контроля и оценки.

В. Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года:  
логическое обоснование

Существуют три фактора, которые обуславливают необходимость Глобальной стратегии в области жилья: во-первых, жилищные проблемы имеют всеобщий характер - ни одна из стран полностью не удовлетворила свои жилищные потребности; во-вторых, жилищные проблемы вызывают глобальную озабоченность, что требует принятия совместных усилий всеми странами при достижении решения; и, в-третьих, спрос на жилье может быть удовлетворен в каждой отдельной стране путем применения общего комплекса глобальных принципов.

7. Одной из важнейших предпосылок успешного осуществления Глобальной стратегии является признание глобального характера вопроса жилья и его связи с решением других глобальных проблем, таких, как поддержание мира, сохранение экологического равновесия, рост населения и другие проблемы экономического и социального развития. Стратегия по достижению цели предоставления надлежащего жилья для всех является глобальной по своему определению, во-первых, вследствие того, что ни одно государство не может заявить о том, что оно полностью достигло данной цели; во-вторых, потому что резкие различия, существующие между странами, и чрезвычайная острота жилищных проблем, с которыми сталкиваются большинство из них, требуют глобальной ответственности и глобальных обязательств; и, в-третьих, в силу того, что многие полученные конкретные выводы имеют всеобщее значение, поскольку в секторе жилья проявляются многочисленные тенденции, общие для различных социально-экономических контекстов развития, что обуславливает существование общего комплекса принципов, критериев и подходов, применимых во всех национальных и субнациональных контекстах.

Успешное осуществление Глобальной стратегии также будет зависеть от создания благоприятных глобальных условий.

8. Основными предпосылками успешного осуществления Глобальной стратегии являются:

а) создание благоприятных международных условий на основе доверия и установления справедливых политических и экономических отношений между государствами;

б) переключение финансовых ресурсов, расходуемых в настоящее время на гонку вооружений, на цели социального развития, включая решение жилищного вопроса;

в) создание надлежащих условий на национальном уровне, предполагающее благоприятное социально-политическое положение, наличие надлежащей социально-экономической базы, предоставление необходимых финансовых, материальных, людских и природных ресурсов, создание эффективных государственных и общественных учреждений и усовершенствование законодательства.

Ни одна из стран не может утверждать, что она достигла цели обеспечения надлежащим жильем всех граждан и, следовательно, ни одна из стран не может утверждать, что она знает верный способ достижения этой цели во всем мире. Каждая

страна может получить выгоды от использования опыта других стран. Глобальное распространение национального опыта для опробования его потенциальной применимости во всем мире может являться ключевым элементом для достижения поставленной цели к 2000 году.

9. Глобальное признание важности жилищных вопросов и выражение озабоченности в этом отношении основываются на том факте, что все страны понимают, что в осуществляемых ими жилищных программах есть некоторые недостатки. В развивающихся странах эти недостатки хорошо заметны, в то время как в самых богатых развитых странах недостатки, хотя и могут быть незначительными и теоретически легко устранимыми, они, тем не менее, сохраняются. Данная общность проблем и частичные успехи, достигнутые в прошлом при использовании опыта других стран, привели к пониманию того, что обмен глобальными знаниями может оказать помощь национальным правительствам при разработке практически применимых программ и что глобальная поддержка национальных усилий имеет основополагающее значение для улучшения жилищной ситуации в отдельных странах, особенно в развивающихся. В настоящее время ясно, что развивающиеся страны, сталкивающиеся с аналогичными проблемами, могут получить выгоду от обмена опытом, что страны могут оказывать друг другу помощь, обеспечиваясь техническим опытом в процессе реализации национальных стратегий в области жилья, и что система Организации Объединенных Наций может выполнять функции по координации и оценке деятельности для обеспечения того, чтобы все страны разработали согласованную, эффективную и практически применимую национальную стратегию в области жилья значительно раньше 2000 года.

За удовлетворение основных потребностей в жилье для всех несут ответственность все страны мира. Необеспеченность надлежащим и гарантированным жильем в любой стране приведет к социальной и политической нестабильности и будет сдерживать экономический рост.

10. В любой стране необеспеченность надлежащим жильем воздействует на функционирование глобальной социально-экономической системы и на ее способность проявлять надлежащую заботу о планете и ее жителях. Население как в развитых, так и в развивающихся странах, как в странах с рыночной, так и с централизованно планируемой экономикой, не может более не обращать внимания на страдания тех жителей отдаленных стран, которые не имеют надлежащего жилья. В настоящее время в результате развития средств массовой информации, туризма и образования труднее, чем раньше, закрывать глаза на существующее положение. Люди не могут также утверждать, что правительственные системы в их странах функционируют хорошо и что они должным образом выполняют свои глобальные обязанности, пока нехватка жилья остается столь очевидным явлением. Сохранение плохих жилищных условий и их ухудшение, особенно в быстро растущих городских центрах развивающихся стран, вызывают все большее беспокойство правительств, которые хотят сохранить социально-политическую стабильность и являются препятствием на пути гуманитарного и экономического развития. Именно по этой причине все страны приняли глобальные взаимные обязательства по обеспечению того, чтобы серьезные недостатки в жилищном секторе, где бы они ни имели место, были устранены как можно быстрее.

Глобальная стратегия основана на ряде ключевых принципов, подходов и критериев в отношении развития и улучшения жилья, которые имеют универсальное значение для всех государств. Кроме того, необходимо придерживаться следующих общих критериев, которыми являются: а) реализм – признание объективных тенденций, реальностей и возможностей на каком-либо данном этапе развития; б) прогнозирование – правильный выбор приоритетных направлений деятельности с целью не допустить ухудшения положения и возникновения новых проблем; в) комплексный подход – полное уяснение различных аспектов жилищного вопроса и соответствующих факторов; д) постепенность –



поэтапное определение и осуществление целей в соответствии с реальными возможностями; е) гибкость – перестройка и адаптация деятельности в соответствии с изменениями обстоятельств и потребностей.

11. Глобальная стратегия в области жилья является глобальной в том смысле, что она содержит комплекс принципов, подходов и критериев, которые применимы во всех национальных контекстах, независимо от хорошо известных и признанных различий с точки зрения экономического развития, исторического и культурного опыта и социально-политических систем. Очевидно, что потребуются интерпретировать основные направления Стратегии и адаптировать их к национальным и местным условиям и каждая страна должна будет выразить их в законодательной и институциональной форме. Однако ссылка на "уникальность" не должна более служить оправданием бездействия и утверждения о том, что опыт других стран неприменим в каком-либо национальном контексте.

До запланированного срока достижения глобальной цели обеспечения надлежащим жильем всех к 2000 году осталось менее 12 лет. Этот срок достаточно близок, чтобы немедленно начать предпринимать действия. Но он также и достаточно далек, чтобы успеть реализовать те изменения и реформы, для разработки и осуществления которых требуется время.

12. Двенадцать лет – очень небольшой период времени: 1988 год отмечает половину пути между Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, состоявшейся в 1976 году, и концом этого столетия. За прошедшие 12 лет было разработано необычайно много инициатив, программ и проектов. В то же время большинство, если не все, из данных начинаний характеризовались недостаточным пониманием того, что деятельность, связанная с населенными пунктами, а также жильем, требует постоянной поддержки, обдуманного применения структурной стратегии и, возможно, выработки радикально нового подхода, если ставить перед собой цель реализации потенциала этой деятельности с точки зрения социального благосостояния и экономического роста. Выражается надежда, что цель Глобальной стратегии в области жилья, которую надо достичь в течение 12 лет, даст возможность начать деятельность с осуществления глубоких структурных, законодательных и институциональных изменений, который необходимы для достижения глобальной цели Стратегии.

### С. Глобальная стратегия в области жилья: основные принципы

Право на надлежащее жилье получило всеобщее признание и составляет основу национальных обязательств по удовлетворению потребностей в жилье.

13. Право на надлежащее жилье получило всеобщее признание со стороны международного сообщества. Недавно это было вновь подтверждено Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в резолюции 42/146 от 7 декабря 1987 года, озаглавленной "Осуществление права на достаточное жилище". Все без исключения страны приняли выражающиеся в каких-либо формах обязательства в области жилья, примером чему является создание ими министерств или учреждений по жилищному строительству, направление средств в сектор жилищного строительства, разработка странами соответствующей политики, программ и проектов. Без сомнения, различные страны по-разному понимают свои обязательства. В некоторых странах, в которых право на жилье закреплено в конституции, предоставление жилища рассматривается в качестве одной из основополагающих обязанностей государства. В других странах, где этой обязанности не существует или не имеется достаточных ресурсов для этой цели, проявляется терпимое отношение к временному существованию не отвечающего требованиям жилья, которое рассматривается как средство удовлетворения жилищных потребностей, которые не могут быть удовлетворены государством. Каждая страна

может предусмотреть различные формы обязательств по предоставлению населению жилья, и лишь немногие страны могут похвастаться ценным опытом резкого качественного и количественного улучшения жилищных условий именно в результате серьезной приверженности делу обеспечения надлежащим жильем. Как бы то ни было, все граждане всех государств, и бедные в том числе, имеют право ожидать от правительств проявления заботы об их потребностях в жилье, а также принятия правительствами важных обязательств по защите и улучшению, а не разрушению и повреждению, домов и жилых районов.

Для выполнения этого обязательства правительства должны внести ряд основополагающих изменений в существующие подходы к жилищной проблеме.

14. Накопленный опыт в области строительства жилья со времени проведения Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в 1976 году привел к постепенному, но значительному изменению в подходе к этому вопросу. Развитые и развивающиеся страны как с централизованно планируемой, так и рыночной экономикой осознали необходимость разработки национальных стратегий в области жилья, которые, с одной стороны, являются элементом национально-экономического планирования и в которых, с другой стороны, акцент перемещен на децентрализованную, массовую и зачастую ориентированную на общины организацию деятельности по обеспечению жильем. К настоящему времени большинство правительств осознали тот неприятный факт, что существуют серьезные ограничения с точки зрения количества, приемлемости и соответствия установленным требованиям жилья, которое они могут построить непосредственно при помощи специализированных учреждений по жилищному строительству. В то же время становится все более очевидным, что для реализации правительственной национальной политики, которая воздействует на строительство жилья, требуется осуществление совместных действий на самом высоком национальном уровне по значительно более широкому кругу вопросов, чем просто строительство государственного жилья. Правительства начинают осознавать необходимость признания других многочисленных участников деятельности по строительству и улучшению жилья в масштабах, которые требуются для решения поставленных задач по строительству жилья, а также необходимость опоры на них. Эти два взаимодополняющих соображения требуются пересмотра национальных стратегий в области жилья. В течение следующих 12 лет, оставшихся до 2000 года, национальные правительства в сотрудничестве с другими участниками деятельности в секторе жилья должны будут разрабатывать комплексные и хорошо продуманные стратегии в области жилья, которые позволят всем различным участникам этой деятельности действовать согласованно, взаимно дополнять их усилия и обеспечивать, чтобы все важнейшие вопросы решались должным образом.

Основополагающее изменение политики должно заключаться в применении "стимулирующего" подхода, посредством которого были бы полностью мобилизованы потенциал и ресурсы всех участников деятельности по строительству жилья и его улучшению; однако окончательное решение об обеспечении себя жильем принимается соответствующими лицами. В конечном счете "концепция стимулирования" предполагает, что соответствующим лицам будет предоставлена возможность улучшения их жилищных условий в соответствии с определенными ими самими потребностями и приоритетами.

"Существуют свидетельства того, что в настоящее время многие правительства ориентируются на концепцию "стимулирующих стратегий" при мобилизации ресурсов и проявляют предприимчивый подход для расширения жилищного строительства и создания инфраструктуры путем разработки законодательных, институциональных и финансовых процедур, которые позволят формальным и неформальным деловым кругам, неправительственным организациям и общинным группам внести оптимальный вклад в развитие ... Всеобъемлющий подход к развитию населенных пунктов может таким образом обеспечить осуществление экономической перестройки с учетом интересов социальной справедливости" 2/.

15. основополагающей чертой "стимулирующей" стратегии в области жилья является разработка государственным сектором стимулов и мер, направленных на содействие тому, чтобы в этой деятельности были более широко задействованы другие участники. В основном роль правительства будет состоять в "стимулировании", мобилизации ресурсов других участников и в содействии использованию этих ресурсов для эффективного обеспечения всеми типами жилья всех целевых групп. Кроме того, стимулирующий подход означает, что для достижения эффективности и самостоятельности государственных мероприятий необходимо, чтобы они были экономичны. В конечном счете "концепция стимулирования" предполагает, что соответствующим лицам будет предоставлена возможность улучшить их жилищные условия в соответствии с установленными ими самими потребностями и приоритетами.

Стратегия стимулирования также должна рассматриваться в качестве одного из основных компонентов процесса устойчивого развития.

16. Обеспечивая полную мобилизацию всех потенциальных местных ресурсов, стратегия в области жилья, основанная на стимулирующем подходе, в значительной мере содействует устойчивому развитию. В целях сохранения такого воздействия в долгосрочной перспективе в рамках деятельности по использованию этих ресурсов необходимо должным образом учитывать экологические факторы. Например, это применимо к деятельности по обеспечению рационального использования земель, с тем чтобы населенные пункты увеличивались таким образом, чтобы при этом обеспечивались защита и сохранение природных ресурсов; чтобы населенным пунктам не угрожали наводнения, эрозия почв и другие стихийные бедствия, а также не возникали особые проблемы в области загрязнения окружающей среды. Кроме того, использование природных ресурсов для получения энергии или сырья для производства строительных материалов должно осуществляться таким образом, чтобы при этом не нарушалось экологическое равновесие.

В то же время значительность числа участников деятельности, характерная для стимулирующего подхода, приведет к возникновению трудностей в процессе осуществления, которые не следует недооценивать.

17. Нельзя недооценивать трудности осуществления политики стимулирования как на национальном, так и международном уровнях. Как представляется, осуществлять эту политику сложно, поскольку в конечном счете в ней отражены интересы многих, т.е. всех участников процесса. Эти интересы – экономические, социальные и политические – могут быть направлены на достижение единой цели, цели осуществления Глобальной стратегии, однако они могут противоречить друг другу на стадии осуществления.

Политика в области жилья для групп населения с низкими доходами несомненно будет очевидным и центральным компонентом глобальной стратегии в области жилья.

18. Программы по жилищному строительству для бедных слоев населения могут осуществляться лишь в контексте национальной политики в области жилья, направленной на предоставление жилья группам населения со всеми уровнями доходов. Конкретные программы, направленные на оказание помощи группам населения с низкими доходами, особенно тем, которые проживают в трущобах и скваттерных поселках, могут быть успешно реализованы лишь в том случае, если они разработаны в рамках всеобъемлющей стратегии в области жилья, в которой намечены приоритеты, определены приемлемые подходы, предусмотрено правильное распределение ресурсов и ликвидируются противоречия между ее различными секторальными компонентами и программами. Чаще всего, обсуждение вариантов обеспечения жильем бедных слоев населения происходит не только в отрыве от обзора общей ситуации в области жилья и соответствующей

политики, программ и учреждений, но и также предполагает, как нечто само собой разумеющееся, что группы населения с более высокими доходами могут удовлетворить свои потребности в жилье на существующем рынке жилья. Нередко это не соответствует действительности: в частности, во многих развивающихся странах значительное число семей и отдельных лиц, принадлежащих к различным по уровню доходов группам населения занимают жилье более низкого качества, чем то, которое они вполне могут позволить себе. Они не могут улучшить свои жилищные условия, поскольку нынешняя политика правительства не способствует или, фактически, препятствует строительству жилья. Следовательно, необходима такая политика, которая направлена на удовлетворение скрытого эффективного спроса и максимальное увеличение масштабов и вариантов строительства жилья. В то же время, прямая помощь государственного сектора должна предоставляться лишь наиболее нуждающимся группам населения.

В дополнение к действующим лицам, которые уже вовлечены в процесс строительства жилья, важное место в рамках стимулирующей стратегии должно играть включение в нее потенциально значительного, но до настоящего времени в основном неиспользуемого вклада женщин.

19. Женщины сталкиваются с особыми ограничениями при получении надлежащего жилья и участия в усилиях по развитию населенных пунктов на всех уровнях. Некоторые из данных ограничений возникают в результате дискриминации женщин, де-юре и/или де-факто по признаку пола, а другие являются результатом отчаянной бедности женщин, недостатка образования и подготовки, а также двойного или тройного бремени, которое несут женщины, занимаясь домашним хозяйством и одновременно работая в формальном и неформальном секторах сельского хозяйства, промышленности и торговли. Устранение этих ограничений играет важную роль не только потому, что равенство в распределении благ развития является основополагающим принципом, но также и потому, что возрастающее число домашних хозяйств полностью или в основном поддерживаются женщинами. Лишение женщин доступа к жилью и инфраструктуре также лишает большое число семей возможности пользоваться этими благами. Существуют конкретные и определенные последствия, касающиеся женщин, во всех программах, политике и проектах, связанных с населенными пунктами и жильем, независимо от того, касаются ли они вопросов землепользования, финансирования, строительных материалов, строительных технологий, жилищных или общинных проектов. Следовательно, необходимо активизировать участие женщин в управленческой деятельности, связанной с жильем и инфраструктурой, в качестве вкладчиков и бенефициариев, а также сделать особый акцент на включении деятельности женщин на равной основе с деятельностью мужчин во все основные направления деятельности в целях развития. Кроме этого, существует потребность в оценке спроса женщин на жилье и услуги и в стимулировании разработки и реализации новых программ, которые предполагают активизацию участия женщин в контроле вопросов, связанных с жильем.

"Стимулирующий" подход представляет собой основную предпосылку глобальной стратегии в области жилья и, как таковой, применяется как в отношении национальных правительств, так и международных организаций.

20. "Стимулирующий" подход, принятый в Стратегии, должен также применяться в отношении сотрудничества между международными учреждениями и национальными правительствами. Это не означает снижения роли международных учреждений. Международные действия должны быть переориентированы и сконцентрированы на разработке, оценке и контроле национальных стратегий в области жилья и на информации о результатах данного нового типа участия, и это в равной мере касается национальных правительств.

Глобальная стратегия в области жилья реализуется на основе объединенных международных и национальных усилий. Однако цели в области жилья могут быть достигнуты только путем конкретных усилий каждого отдельного правительства, действующего в соответствующей политической, экономической, социальной и культурной обстановке.

21. Существуют коренные различия между различными странами, вследствие чего необходимо корректировать реализацию стратегии с учетом конкретной ситуации в каждой стране. Есть страны, в которых только небольшая часть населения страдает от отсутствия надлежащего жилья и которые обладают достаточными государственными ресурсами для удовлетворения потребностей этого меньшинства; есть и такие страны, где большинство или, по крайней мере, большинство городского населения плохо обеспечено жильем и где государственные ресурсы недостаточны для предоставления каждому жителю надлежащего жилья. В последнем случае ресурсы должны быть широко распределены, и население должно в основном полагаться на свои усилия в деле устройства с жильем. Существуют страны, где учреждения центрального правительства по предоставлению жилья хорошо развиты и обладают значительными преимуществами при предоставлении жилья, а возможно даже монополизируют эту сферу; в других странах может существовать децентрализованная правительственная структура по предоставлению жилья, в которую входит большое число государственных предприятий, которые строят жилье для своих сотрудников. В некоторых странах может существовать сильный и динамичный частный сектор, способный эффективно осуществлять крупномасштабное жилищное строительство дешевле, чем государственный сектор; в то же время другие страны могут иметь неразвитый частный сектор, или вообще не иметь его, и хорошо развитый неформальный или традиционный сектор, занимающийся строительством жилья. Некоторые страны характеризуются наличием сильной кооперативной традиции в жилищном секторе или развитой сетью учреждений по накоплению сбережений для строительства жилья; в других – такие традиции еще не сформировались. Наконец, во многих странах деятельность этих различных секторов и учреждений реализуется в различных комбинациях, они конкурируют или дополняют друг друга при удовлетворении потребностей в жилье. Ясно, что в любой соответствующей национальной стратегии в области жилья необходимо учитывать эти различия, использовать имеющиеся позитивные явления и обеспечить, чтобы нововведения не находились в противоречии с существующими условиями. Однако, несмотря на эти значительные различия, существует впечатляющий набор принципов, подходов и новых концепций, которые применимы ко всем странам. Их краткий анализ приводится в следующих двух разделах данного документа и вместе они составляют общую глобальную концепцию в области жилья.

Глобальная стратегия в области жилья обеспечивает основу для осуществления непрерывного процесса в направлении достижения цели обеспечения всех надлежащим жильем к 2000 году. С тем чтобы оценить достигнутый прогресс, необходимо регулярно осуществлять контроль и оценку действий на национальном и международном уровнях, а также обзор и корректировку стратегии.

22. Глобальная стратегия – это не просто программа, а динамичная основа для активных национальных и международных действий. Поэтому необходимо постоянно контролировать и оценивать эти действия и их последствия и соответственно корректировать Стратегию. Такой контроль необходим как на национальном, так и на международном уровнях, и он должен быть основан на строгих нормах и поддающихся измерению показателях, определяемых в соответствии с областями деятельности, намеченными в настоящем документе. Очевидно, что эффективность глобального контроля основывается на контроле национальном, однако международные партнеры, участвующие в реализации Стратегии, правительственные учреждения, а также и неправительственные организации должны будут сами пройти через сходные процессы

для того, чтобы показать, в какой степени принципы Стратегии были отражены в их повестках дня, и продемонстрировать поддержку, которую они оказывают в целях реализации Стратегии.

#### D. Практическая реализация Стратегии: новые концепции

Возрастающее понимание того, что обеспечение жильем и развитие являются взаимоподдерживающими и взаимозависимыми процессами, будет являться мощным стимулом для реализации глобальной стратегии в области жилья.

23. За последние годы и почти во всех странах отмечалось более глубокое понимание как проблем жилищного сектора, так и связанных с ним возможностей. Проблемы, существующие в секторе, проявляются не только в разрастании зон жилья, отличающегося плохим качеством и нездоровыми условиями, особенно в развивающихся странах, но также в финансовых трудностях, поскольку правительства пытаются решить чрезвычайно трудную задачу, связанную с мобилизацией ресурсов, которые необходимы для удовлетворения потребностей сектора. Однако в то же самое время отмечается растущее признание потенциальной роли, которую могут сыграть населенные пункты в области гуманитарного и экономического развития; и того факта, что "люди, местоживание и развитие являются частями неделимого целого" 3/.

Лицам, принимающим решения, важно понять тенденции, характеризующие сектор жилья и взаимозависимость, которая связывает данный сектор с общим экономическим и социальным контекстом его функционирования.

24. Основной целью стратегии в области жилья является обеспечение того, чтобы был раскрыт весь гуманитарный и экономический потенциал сектора жилья. Достижение этого означает больше, чем узкая концентрация внимания на "потребностях" сектора жилья как такового. Напротив, стратегии должны быть сформулированы в свете самых последних данных о том, как показатели деятельности и процессы сектора связаны с широкими социальными и экономическими вопросами. Разработка стратегии при отсутствии информации о воздействии политики в области жилищного сектора на остальные сферы экономики столь же необоснована, как и разработка широкой экономической стратегии при отсутствии информации о воздействии этой политики на сектор жилья. Именно в этом свете важно учитывать то, что известно об условиях функционирования сектора жилья, общие тенденции вне сектора, которые определяют результаты деятельности сектора, и связи между сектором и экономикой в целом, которые должны учитываться при разработке стратегий для сектора. Важнейшее значение имеют две общие тенденции и взаимозависимости: демографические и экономические.

Тенденции в области народонаселения и урбанизации оказывают сильное влияние на сектор жилья, лица, ответственные за разработку политики, должны создать условия, которые позволят обществу получать выгоду, а не ущерб, от этих изменений.

25. Города вносят важный вклад в экономический рост. Примерно 60 процентов валового национального продукта развивающихся стран производится в городских районах, несмотря на тот факт, что в городских районах проживает менее одной трети населения развивающихся стран. Кроме того, ожидается, что за оставшееся до 2000 года время приблизительно 80 процентов роста ВВП в развивающихся странах будет приходиться на городские районы 4/. При достижении того, чтобы городское население имело надлежащее жилье с хорошим качеством городских услуг и возможность выбора места проживания, важно обеспечить максимальную эффективность функционирования городской экономики, а также то, чтобы блага экономического роста справедливо распределялись. Важнейшими демографическими тенденциями, регулирующими

функционирование сектора жилья, являются рост населения и урбанизация. Тенденции в области роста населения и урбанизации значительно различаются по странам, причем четко прослеживаются различия по регионам. Население мира возросло с 2516 млн. человек в 1950 году до 4450 млн. человек в 1980 году, прирост населения в основном происходил в развивающихся странах, на которые приходилось 1629 млн. или 84,2 процента общего прироста населения к 1980 году. В относительных показателях наиболее быстрые темпы роста отмечались – и ожидается, что эта тенденция сохранится – в регионах Африки, Латинской Америки и Азии, а также в районе Тихого океана. Напротив, темпы роста населения в Европе и Северной Америке снижаются. Подобным же образом темпы урбанизации значительно меняются в зависимости от региона. В целом численность городского населения находится на стабильном уровне по отношению к общему населению в старых промышленных странах Европы и Северной Америки, причем ожидается, что к 2000 году на городское население будет приходиться приблизительно 74 процента от общего населения. В развивающихся странах, напротив, предполагаются резкие изменения. Ожидается, что в развивающихся странах к 2000 году доля населения, проживающего в городах, достигнет 39,3 процента по сравнению с долей городского населения в 17 процентов в 1950 году и 29,3 процента в 1980 году. Рост и перераспределение населения предполагает рост потребностей в жилье и соответствующей инфраструктуре, а также рост расходов общества, если эти потребности не будут удовлетворены. Чем быстрее темпы роста и перераспределение населения, тем большую ответственность несут правительства за разработку надежной стратегии, позволяющей обществу получать выгоды, а не терпеть ущерб от демографических изменений. Кроме этого, проблемы городов в контексте устойчивого развития недавно были подчеркнуты в докладе Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию (А/42/427, приложение).

Политика в области жилья должна быть разработана с учетом связей между сектором жилья и экономикой в целом.

26. Политика в области жилья должна быть разработана с учетом связей между сектором жилья и экономикой в целом. И если политика, затрагивающая сектор жилья, благоприятна для экономики, этот сектор содействует экономическому развитию, а положительные результаты экономического развития проявляются в улучшении функционирования сектора. Если проводится неправильная политика, существующие связи будут нарушены и это будет сказываться на достижении секторальных и общих экономических целей. Политика в области жилья должна рассматриваться не только как состоящая лишь из традиционной политики сектора, которая направлена только на оказание воздействия на показатели деятельности сектора, но также из традиционной политики и политики, проводимой вне сектора, такой, как налоговая, кредитно-денежная политика и торговой политики, которая воздействует на сектор жилья. Поборники улучшения качества и количества жилья и инфраструктуры должны обсудить свою позицию со специалистами в области макроэкономического планирования, и следует надеяться, что они пойдут на взаимные уступки.

Существует потребность в расширении программ жилищного строительства, что не может быть достигнуто только на основе традиционного подхода к проектам. Необходимы стимулирующие стратегии, с тем чтобы выйти за рамки подхода, основанного на типовых экспериментальных проектах.

27. До сих пор преобладающая точка зрения относительно строительства жилья для лиц с низкими доходами в развивающихся странах основывалась на постановке задачи предоставления во владение каждой бедной семье отдельного собственного дома и на предложении об индивидуальном строительстве жилья, осуществляемом каждой семьей в рамках этой программы. Процесс строительства жилья должен стать более масштабным с целью стимулирования строительства для всех потребителей всеми возможными путями.



Узкая концентрация внимания на планах мест застройки и сети обслуживания и благоустройстве скваттерных поселений в качестве краеугольного камня стратегий в области жилья в основном обусловлена нынешней тупиковой ситуацией. Эта деятельность играет свою роль в программе по строительству жилья, но эта роль за редким исключением является центральной. Концепция планирования и реализации проектов в области жилья в конкретном месте и с определенными параметрами должна уступить место новым концепциям, предполагающим создание устойчивых систем предоставления жилья, которые могут функционировать в требуемом национальном масштабе. Несмотря на усилия, направленные на то, чтобы сделать проекты "универсальными", в рамках проектного подхода слишком много ресурсов и организационных усилий в одном месте и с его помощью нельзя достигнуть желаемого масштаба строительства жилья. Маловероятно, что стратегии, в которых основное внимание уделяется разработке единичных проектов и попыткам "универсально" применить их, окажут существенное воздействие на решение национальных проблем в области жилья.

Правительства должны будут разработать сбалансированный подход к благоустройству жилья и строительству нового жилья.

28. В Глобальной стратегии в области жилья внимание концентрируется скорее на фонде жилья в целом, чем на строительстве нового жилья. Обычно объем построенного в течение какого-либо года нового жилья составляет лишь очень небольшую долю общего жилого фонда (порядка 1-5 процентов). Основной объем жилого фонда уже существует, и требуются значительные усилия для его поддержания и постепенного улучшения. Существующий фонд представляет собой основной капитал. Для многих отдельных семей жилье является единственным имуществом, общей суммой их сбережений.

Необходимо уделить внимание арендному жилищному фонду.

29. Еще одной областью, которая потребует внимания правительств, особенно с учетом будущих тенденций, является арендный жилой фонд. Арендный сектор в большинстве развивающихся стран значителен и его доля увеличивается. На этот сектор обычно приходится по крайней мере 50 процентов жилого фонда 5/. Учитывая долю арендного жилья в общем объеме жилого фонда, особенно в населенных пунктах, где проживает население с низкими доходами, правительства должны будут принять некоторые решения, касающиеся развития арендного жилищного строительства как эффективного пути к увеличению вариантов строительства жилья. До настоящего времени как на уровне исследований, так и на уровне политики, варианты, предполагающие строительство жилья для аренды, в основном не рассматривались, но для оценки эффективности вариантов, предполагающих строительство арендного жилья, требуется проведение детальных исследований по местным рынкам жилья, по воздействию контроля за уровнем арендной платы, особенно в условиях высоких темпов инфляции и по методам расширения строительства арендного жилья, особенно для групп населения с низкими доходами.

В течение многих лет еще будет существовать потребность в разработке новых стратегий по решению проблем скваттеров и жителей внутригородских трущобных районов.

30. Нельзя ожидать, что частный рынок, не получая помощи, будет способен решить основные проблемы скваттеров и других жителей, занимающих неформальное/незаконное жилье. Решение этих проблем целиком зависит от введения правительствами новых процедур, имеющих лишь несколько прецедентов в развитых странах. Особые проблемы, с которыми сталкиваются жители внутригородских трущобных районов, могут также потребовать от правительств принять новаторские шаги по разрешению конфликтов, которые зачастую возникают между данной целевой группой и частным сектором.



### III. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ

#### А. Общие критерии

Глобальная стратегия в области жилья должна быть основана на комплексных национальных стратегиях в области жилья, которые должны быть разработаны всеми государствами – членами Организации Объединенных Наций. Актуальность и реализация этих стратегий должны быть обеспечены на основе участия всех соответствующих сторон в осуществлении стратегий по мере их разработки.

31. Наиболее важным элементом действий, связанных с осуществлением Глобальной стратегии, является национальная ответственность. Цель этой стратегии является чрезвычайно масштабной и может быть достигнута лишь путем мобилизации всех возможных механизмов и ресурсов на национальном уровне. Для обеспечения того, чтобы все участвующие стороны приняли надлежащие подходы, чтобы их действия взаимно дополняли друг друга, необходима комплексная национальная стратегия. Институциональные механизмы, предназначенные для разработки национальной стратегии в области жилья, должны обеспечить политическую приверженность на самом высоком уровне и понимание этой стратегии и вклада в нее на достаточно широкой основе. Пример национальной организационной структуры для разработки стратегии в области жилья приводится в приложении к настоящему документу.

Стратегия – это план действий, в котором конкретно определены цели этих действий и пути достижения. В стратегии в области жилья сформулированы цели улучшения жилищных условий, определены имеющиеся ресурсы для достижения этих целей и наиболее рентабельные пути их использования, а также установлены обязательства и временные рамки по осуществлению необходимых мер.

32. В стратегии должны быть определены цели и мероприятия на основе тщательного анализа объема и характера потребностей и ресурсов; в ней будут также сформулированы критерии определения первоочередных задач в рамках этих мероприятий. Наряду с учетом масштабов этой проблемы, процесс постепенного улучшения условий могут отражать качественные целевые показатели этой стратегии. К числу мероприятий, которые могут быть непосредственно сформулированы в стратегии, относятся те, которые будут осуществляться за счет государственных ресурсов. Учитывая дефицит этих ресурсов, их следует использовать только в тех случаях, когда не имеется других ресурсов, в частности для оказания помощи группам населения с низким доходом. Стимулирующий подход в той или иной стратегии также означает, что основной объем ресурсов государственного сектора будет использоваться для устранения препятствий, тормозящих использование неправительственных ресурсов, и стимулирования их полной мобилизации.

Существуют различные подходы разработки программы национальных действий. Грядущая роль государства не исключает участия частного сектора, "стимулирующего" стратегии в области жилья, не предусматривает снижения ответственности правительств в рамках жилищного сектора, а скорее перераспределение компонентов государственной деятельности и людских, физических и финансовых ресурсов.

33. Концепция "стимулирующей" стратегии в области жилья не означает какого-либо снижения ответственности правительств за строительство жилья и его распределение. Эта концепция означает перераспределение компонентов производства, в частности разделение ролей государственного и частного сектора наиболее эффективным образом. В развивающихся странах практически все жилье строится частным сектором (формальным и неформальным), несмотря на явные или скрытые препятствия, которые создаются большинством правительств в форме финансовых ограничений и приводящих к обратным

результатам нормам и правилам. В целом основа эффективной стратегии в области жилья состоит в том, что правительства должны пересмотреть существующее законодательство и нормы и учесть их влияние на строительство и улучшение жилья и отменить те положения, которые со всей очевидностью являются бесполезными и в основном неэффективными. Правительства должны мобилизовать свои ресурсы в стратегических областях, например, в целях создания дорожной инфраструктуры, освоения земель, регулирования строительства, а также развития различных учреждений, занимающихся финансированием жилищного строительства.

Для того чтобы "стимулирующие" стратегии в области жилья были эффективными, необходима надлежащая организационная структура.

34. Для осуществления национальной стратегии в области жилья, основанной на принципе "стимулирования", потребуется надлежащая представленность сектора жилья в структуре центрального правительства, а также в национальных органах по координации, которые должны добиваться того, чтобы все ведущие министерства, действия которых прямо или косвенно затрагивают сектор жилья, ориентировали свои усилия таким образом, чтобы оптимизировать процесс развития сектора и его вклад в национальное развитие. Для этого потребуется создать широкую организационную структуру, значительно более широкую, чем такие виды учреждений, министерств и корпораций в области жилищного строительства, которые традиционно проводили свою собственную политику строительства жилья, в основном игнорируя воздействие правительственной политики на других участников деятельности в секторе жилья. Кроме того, новым организационным механизмом будет необходимо признать все более важную роль местных органов власти, частного сектора (формального и неформального), неправительственных организаций и организаций на уровне общины в рациональном использовании земельных участков и строительстве жилья, а также предусмотреть особую роль всех этих неправительственных участвующих сторон в разработке, реализации и обзоре национальных стратегий в области жилья.

Некоторые долгосрочные компоненты стратегии должны вводиться постепенно с целью их реализации значительно раньше 2000 года.

35. Как указывалось ранее, целью Глобальной стратегии в области жилья является обеспечение надлежащим жильем во всех странах к 2000 году. Эта цель не будет достигнута посредством временных и краткосрочных мер. Предполагается, что в течение предстоящих 12 лет ряд важнейших стратегических компонентов долгосрочного характера, например правовые реформы, институциональные реорганизации и системы контроля, должны вводиться постепенно. Многие из этих компонентов не могли быть введены до настоящего времени в результате занятости национальных и международных организаций осуществлением различных краткосрочных мер по удовлетворению насущных потребностей. В духе Международного года обеспечения жильем бездомного населения реализация национальных стратегий в области жилья должна рассматриваться как постепенно активизирующийся процесс, направленный на достижение ряда незначительных, но немедленных улучшений положения обездоленного большинства населения и постепенно ведущий к реализации всеобъемлющей системы строительства и распределения жилья для всего населения. Следовательно, хотя каждая национальная стратегия в области жилья должна быть разработана всеобъемлющим образом, она также должна быть составлена с таким расчетом, чтобы правительство могло в определенный момент начинать реализацию одного из ее элементов в зависимости от национальных приоритетов и возможностей. Однако цель состоит в том, чтобы эта всеобъемлющая система функционировала в каждой стране значительно раньше 2000 года.

Конечная цель Глобальной стратегии должна быть - "Жилье для всех". Однако не может быть общих временных рамок для ее достижения во всех странах, поскольку возможности и потребности достижения этой важной цели в разных странах различны.

Временные рамки, требуемые для реализации каждого компонента, и последовательность, в которой каждое мероприятие должно быть реализовано, должны быть отражены в общем плане каждой национальной стратегии.

36. Цели Глобальной стратегии и временные пределы их достижения должны быть определены на реалистичной основе и включены в национальные стратегии в области жилья. В окончательном варианте стратегии в области жилья, утвержденном для реализации национальными правительствами в сотрудничестве с многочисленными другими участниками этого сектора, на каждую участвующую сторону будет возложена ответственность за действия по реализации программы и для нее будет установлен плановый срок реализации своей доли в общей структуре. Некоторые мероприятия имеют столь большое значение, что программа не может вообще функционировать без них, и эти мероприятия, очевидно, должны иметь самые ранние целевые сроки реализации. Другие мероприятия могут быть осуществлены постепенно, если программа определенным образом может функционировать (пусть и не в оптимальном режиме) по мере их согласования. Некоторые мероприятия будет значительно труднее реализовать, чем другие, и в плане стратегии необходимо, по возможности, признавать это обстоятельство и устанавливать самые продолжительные плановые периоды для реализации наиболее сложных задач при условии, что программа может начать функционировать в промежуточный период на основе частичных или временных мер.

Конкретные действия в области жилья должны быть основаны на общем понимании роли всеобъемлющей стратегии в области жилья.

37. В рамках комплексной стратегии в области жилья необходима ясность в том, что касается целей политики, понимания условий проживания и процессов на рынке жилья на национальном и местном уровнях, осознания взаимозависимости компонентов программ в области жилья, а также путей, которыми недостатки любого из компонентов могут повлиять на общие результаты; и мощностей по мобилизации ресурсов, с тем чтобы они имелись в наличии, когда потребуются. Конкретные действия в секторе жилья на всех уровнях правительства, а также действия, предпринимаемые международными организациями, предоставляющими помощь в области сектора жилья, будет необходимо согласовать с одобренными национальными стратегиями в области жилья и они должны внести вклад в достижение целей этих стратегий.

В национальных стратегиях в области жилья должны содержаться четыре взаимодополняющих элемента: а) определение ясных и поддающихся оценке целей; б) постепенная реорганизация сектора жилья; с) рациональная мобилизация и распределение финансовых ресурсов в этом секторе; и d) равный упор на строительство жилья и улучшение рационального использования земельных участков, создание инфраструктуры и развитие строительной промышленности.

38. В целом, национальные стратегии должны включать в себя ряд ключевых компонентов, хотя в каждой отдельной стратегии могут быть приняты различные варианты действий по какому-либо отдельному компоненту в зависимости от национальных и местных условий. Однако все стратегии должны быть разработаны с учетом четырех широких областей деятельности. Во-первых, должны быть сформулированы ясные и поддающиеся оценке цели. Во-вторых, функционирование сектора жилья в целом следует пересмотреть и реорганизовать. В-третьих, необходимо обеспечить освоение и распределение средств. В-четвертых, следует обеспечить вложение этих средств в крупномасштабное строительство и улучшение жилья. Первая область деятельности будет включать в себя предварительную оценку потребностей и средств и последующую постановку реалистичных количественных и качественных целевых показателей в области строительства и улучшения жилья, ведущих к постепенному созданию национальных информационных систем по жилищным вопросам. Ключевыми компонентами этой части стратегии, касающейся реорганизации сектора жилья, являются:

а) учет сектора жилья в процессе принятия решений на макроэкономическом уровне; б) организационные меры по предоставлению жилья; с) проведение реформы правовой и нормативной структуры, касающейся обеспечения жильем; и д) установление такого уровня исследований и анализа в области политики и стратегии, который необходим для контроля, оценки и обновления национальных стратегий в области жилья. Компонентами, которые связаны с мобилизацией и распределением ресурсов, являются:

а) совершенствование путей и средств финансирования государственной инфраструктуры; б) улучшение систем жилищного финансирования; и с) эффективная ориентация программ и субсидий на удовлетворение потребностей групп населения с низким доходом. И наконец, в рамках компонента стратегии, который касается строительства и улучшения жилья, необходимо сосредоточить внимание на следующем: а) создании инфраструктуры; б) определении направлений будущего развития городов; с) разработке политики и программ, касающихся распределения земельных участков и их рационального использования; и д) действиях, необходимых для устранения узких мест в строительстве жилья.

## В. Определение целей национальных стратегий

### 1. Оценка потребностей и ресурсов

Основная цель национальной стратегии должна состоять в улучшении положения с жильем тех групп населения, чьи жилищные условия ниже национального среднего уровня, и в особенности тех, которые непосредственно нуждаются в жилье.

39. В большинстве стран будет ощущаться недостаток средств для улучшения положения с жильем. В такой ситуации необходимо будет концентрировать ресурсы для улучшения положения с жильем наиболее нуждающихся групп населения. Под этими ресурсами понимаются как физические ресурсы (земля, материалы, рабочая сила), так и административно-финансовые ресурсы. Это касается, в основном, государственных ресурсов, однако необходимо также решить принципиальный вопрос о том, как органы государственной власти будут оказывать влияние на использование ресурсов частного сектора или привлекать ресурсы частного сектора под влиянием органов государственной власти или в зависимости от их решений.

Планирование национальных стратегий в области жилья до 2000 года должно быть основано на оценке численности и состава населения в течение этого периода и его территориального распределения.

40. Демографические оценки в период реализации стратегии обеспечивают основу для определения объема жилищного фонда, необходимого для обеспечения потребностей населения, и его сопоставления с имеющимся жилищным фондом. Это послужит основой для необходимого увеличения жилищного фонда. Этот прирост жилищного фонда, а также строительство в целях замены жилищ, которые разрушаются или приходят в негодность, и необходимые работы по ремонту и улучшению жилья, будут отражать общий объем потребностей в ресурсах для этого сектора в течение планового периода. Необходимо будет регулярно производить переоценку этих потребностей в ресурсах на основе новой информации.

Сопоставление общего сметного объема потребностей в ресурсах в течение планового периода, с общим сметным объемом ресурсов, которые можно мобилизовать для этого сектора в течение планового периода, должно определять количество, качество и стоимость жилья в рамках программ и проектов в области жилья.

41. Программы, предназначенные для значительного увеличения уровня обеспеченности жильем по сравнению с имеющимся национальным средним уровнем, потребуют столько ресурсов, что нуждающиеся семьи не могут сразу рассчитывать на улучшение положения

с жильем. Поэтому имеющийся национальный средний уровень должен служить ориентиром в политике, касающейся как строительства жилья, так и улучшения жилищных условий, а также стандартного уровня инфраструктуры и удобств.

## 2. Увязка целей с политикой в области населенных пунктов

Жилье – это составная часть развития населенных пунктов. Поэтому важным аспектом любой стратегии в области жилья будет планирование и рациональное использование городских и сельских населенных пунктов.

42. На своей десятой сессии 6/ Комиссия по населенным пунктам рассмотрела доклад Директора-исполнителя Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), озаглавленный "Новые вопросы в области населенных пунктов", в котором определены приоритеты деятельности национальных правительств, международного сообщества и системы Организации Объединенных Наций в области населенных пунктов. В одной из рекомендаций этого доклада подчеркивается возможность осуществлять управление развитием населенных пунктов путем предварительного планирования, а не путем принятия срочных мер в ответ на периодические кризисы. В настоящее время правительства, по-видимому, ограничивают свои варианты политики действиями *post facto* в ответ на проблемы после того, как они уже возникли, не имея никакой иной видимой цели, кроме предотвращения ухудшения положения в городах до "необратимого" уровня. По любым рациональным соображениям правительства, безусловно, должны бы предпочесть прогнозировать будущие потребности населенных пунктов и предоставлять средства для их удовлетворения (даже если эти средства будут минимальными в рамках существующих ограниченных ресурсов), чем ждать и пассивно наблюдать, что произойдет, а затем пытаться поспешными действиями исправить серьезные недостатки, которые были допущены.

Все правительства должны использовать средства, имеющиеся в их распоряжении, для оптимизации территориального компонента потребностей в жилье путем регулирования или воздействия на сдвиги в национальной и региональной структурах населенных пунктов, особенно в отношении процессов урбанизации. Особое внимание необходимо будет уделить потенциалу небольших и средних населенных пунктов.

43. Программы строительства жилья могли бы обеспечить некоторые выгоды, обусловленные политикой в области развития, в которой при управлении миграции из сельских районов в городские особое внимание уделяется небольшим и средним городам. Эти выгоды основываются на следующих факторах:

а) напряженность в связи с миграцией в самых крупных городах можно снизить и таким образом дать возможность муниципальным органам планировать рост городов и управлять им;

б) бедным слоям населения, которые проживают в небольших и средних городах, возможно, не придется выплачивать столь крупные суммы за жилье и услуги, как в крупных городах, ввиду ограниченного спроса на земельные участки и легкого доступа к ним;

в) рост небольших городов может привести к улучшению благосостояния населения в сельских районах путем обеспечения доступа к услугам, медико-санитарного обслуживания, образования и занятости;

д) решения, основанные на мелкомасштабном и дешевом предоставлении таких услуг, как транспорт, водоснабжение, санитария и удаление твердых отходов, зачастую легче осуществить в небольших и средних городах, чем в крупных городах.

## С. Реорганизация сектора жилья

### 1. Макроэкономические стратегии и сектор жилья

Ключевым элементом эффективных национальных стратегий в области жилья является макроэкономическая политика, которая связывает сектор жилья с экономикой в целом.

44. В рамках большинства предпринимавшихся в прошлом усилий, направленных на разработку стратегий в области жилья, не учитывалась взаимозависимость сектора жилья и экономики в целом. В результате этого стратегии в области жилья зачастую были чрезмерно узки и в них делался упор на ограниченной концепции как интересов, так и возможностей сектора; в них не рассматривались затраты, которые несет все общество, выбирались неадекватные или даже приводящие к обратным результатам механизмы достижения целей стратегий. Следовательно, стратегии, реализуемые во многих странах, были неэффективны или даже наносили ущерб, если рассматривать их в широком контексте социальных и экономических целей. Для достижения эффективности будущих стратегий необходимо изменить понимание взаимозависимости между этим сектором и экономикой в целом как в рамках, так и вне сектора жилья, а также того, какие последствия несет эта взаимозависимость для разработки действенной политики, установления приоритетов, на которых надо сделать упор, а также для выбора механизмов достижения целей стратегии.

Макроэкономическая политика, принятая многими странами исходя из современных глобальных экономических тенденций, оказала отрицательное воздействие на сектор жилья и поставила под угрозу возможности сектора вносить вклад в решение национальных и международных экономических проблем.

45. Наблюдавшиеся в течение последнего десятилетия в мировой экономике тенденции, которые оказали особенно сильное воздействие на сектор жилья, включают высокий уровень инфляции, характерный для 70-х годов, высокий и непостоянный уровень процентных ставок, ухудшение условий торговли, рост задолженности и стагнацию доходов во многих развивающихся странах. Между серединой 70-х и началом 80-х годов в глобальном масштабе происходил сдвиг в сторону ослабления исторически сложившейся и устоявшейся зависимости между инвестициями в жилищное строительство и объемом ВВП. В результате этого для данного уровня экономического развития доля ВВП, направляемая в жилищное строительство, упала в стоимостном выражении на величину от 11 до 24 процентов по отношению к обычному показателю. Во многих странах политика, разработанная в ответ на макроэкономические тенденции, а также сами эти тенденции привели к значительному снижению инвестиций в жилье и способствовали ухудшению условий в области жилья и инфраструктуры. В такую политику входили поддержание завышенных обменных курсов, введение импортных ограничений и тарифов на продукцию для сектора жилья, сокращение государственных инвестиций и их перераспределение, а также политика прямых кредитов в производство ходовых товаров и предположительно "продуктивных" отраслей промышленности. Данная политика оказывала значительно более широкое воздействие, нежели воздействие на сектор жилья как таковой. Помимо того, что терялась прямая и косвенная ценность результатов деятельности сектора, диспропорции, создавшиеся в других секторах экономики, приводили к высоким экономическим издержкам с точки зрения снижения производительности, сокращения сбережений и капиталобразования, нарушения нормального функционирования рынков труда и увеличения инфляционного давления.

Государственные расходы на сектор жилья зачастую составляют значительную долю общих государственных инвестиций. Следовательно, жилье является важным компонентом общей экономической политики.

46. Хотя бюджетные государственные расходы на жилищное строительство и коммунальные услуги обычно составляют только небольшую долю расходов в национальных бюджетах (в среднем только около 2 процентов на начало 80-х годов), такие расходы могут быть значительно увеличены в некоторых странах и зачастую могут составить значительную долю расходов на местном уровне. В одной стране, например, прямые субсидии на жилищное строительство составляют 30 процентов от общего объема субсидий, 13 процентов национального бюджета и 3-4 процента ВВП. Кроме бюджетных расходов в ряде стран значительная доля внебюджетных средств направляется на жилищное строительство и инфраструктуру, зачастую за счет значительных экономических издержек. В некоторых случаях внебюджетные субсидии (зачастую через финансовую систему в форме субсидируемых процентных ставок) затормозили развитие финансового сектора, содействовали закрытию финансовых учреждений, усугубили инфляционные тенденции в экономике и создали предпосылки для неэффективного распределения ресурсов.

Хорошо продуманная политика в секторе жилья на национальном уровне, а также ее эффективная реализация широкой группой исполнителей на национальном и поднациональном уровнях создаст возможности не только для разрешения краткосрочных экономических проблем во многих странах, но и для создания основы для действенной постоянной связи между сектором жилья и макроэкономикой.

47. Ключевым элементом успешной реализации национальных стратегий в области жилья будет являться сочетание эффективной макроэкономической политики на национальном уровне с широким комплексом действий, предпринимаемых многочисленными исполнителями на всех уровнях правительства в формальном секторе, в неправительственных организациях и организациях на уровне общин, а также в неформальном секторе жилья с целью увеличения жилищного строительства и улучшения имеющегося жилья. Упор должен быть сделан скорее на количественной стороне строительства жилья, которое удовлетворяет основные потребности – в земле, основном жилье и минимальных услугах, а также на постепенном улучшении существующего жилья для большинства населения, нежели на строительстве нового жилья высокого качества для незначительного числа людей. Для того чтобы увеличить строительство жилья и улучшить существующий жилищный фонд, большая часть которого в настоящее время чрезвычайно низкого качества, национальные правительства должны будут осознать как явные, так и скрытые недостатки стратегий по жилью, которые они реализовывали в прошлом, и предпринять решительные действия по улучшению этих стратегий в течение предстоящих 12 лет. Коренные улучшения стратегии будут необходимы для создания организационной структуры распределения жилья, мобилизации и распределения ресурсов, а также для строительства жилья.

Координация деятельности должна быть основана на понимании важных связей между сектором жилья и другими секторами экономики.

48. Существуют три элемента, которые связывают сектор жилья и экономику в целом: а) прежде всего связь доходов и занятости; б) финансовая сторона экономики, состоящая из связующих элементов, которые функционируют на основе сбережений семьи, а также роль жилья как имущества и главного фактора благополучия семьи; и с) налоговая сторона экономики, состоящая из государственных расходов на жилье и соответствующую инфраструктуру. Данные связующие элементы имеют важные последствия для принятия мер в области координации политики и успеха любой стратегии в области жилья.

Лица, ответственные за принятие решений, должны осознать, что инвестиции в жилищное строительство являются эффективным и важным фактором обеспечения доходов и занятости.

49. Обычно на инвестиции в области жилищного строительства приходится от 2 до 8 процентов ВВП и от 10 до 30 процентов валовых вложений в основной капитал. Каждое из данных соотношений традиционно возрастало по мере экономического развития, и это отражает основную структуру семейных расходов. В частности, по мере экономического роста часть доходов семьи, которая должна была быть направлена на покупку продовольствия, резко падает и главной сферой, в которой семьи увеличивают свои расходы, является жилье и соответствующие услуги. Данное увеличение спроса оказывает прямое благоприятное воздействие на инвестиционный климат в секторе жилья и сектор жилья способен одерживать победу в борьбе за ресурсы, которая идет на арене экономического развития. Осуществляемые в результате этого инвестиции прямо и косвенно содействуют повышению национального дохода. Доходы и рабочие места, которые возникают в результате строительства жилья, умножаются в результате прямой и обратной связи с другими секторами экономики. В результате проведения исследований было обнаружено, что данные взаимосвязи не только способны создавать прирост дохода и увеличивать число рабочих мест, как и другие виды капиталовложений, но зачастую временной период между осуществлением инвестиций и получением от них полного эффекта значительно меньше, чем у других видов капиталовложений. По этой причине сектор жилья зачастую рассматривается как обладающий привлекательными чертами для стимулирования экономики с целью выхода из состояния экономического спада. Кроме того, в существующем в настоящее время экономическом климате инвестиции в сектор жилья привлекательны и потому, что обычно низкие потребности в импорте означают, что постепенно осуществляемые инвестиции создают более высокий внутренний мультипликационный эффект, чем те инвестиции, которые требуют значительных импортных операций.

Лица, ответственные за принятие решений, должны также осознать, что инвестиции в жилищное строительство и инфраструктуру являются производительными как с экономической, так и социальной точки зрения.

50. Экономические исследования проектов жилищного строительства и создания соответствующей инфраструктуры, осуществляемые международными учреждениями, занимающимися вопросами развития, такими как Всемирный банк, региональные банки развития и двусторонние организации по оказанию помощи, обнаруживают обычно, что экономическая норма прибыли конкурентоспособна с той, которая существует в других областях капиталовложений, а зачастую (особенно, когда инвестиции направляются в городскую инфраструктуру) значительно превосходит средний уровень. Такие свидетельства являются доводом против мнения, разделяемого многими специалистами в области макроэкономического планирования и состоящего в том, что инвестиции в сектор жилья являются непроизводительными вследствие высокой "нормы капиталоемкости" – понятия, в котором полностью не учитывается длительность срока использования жилья и другие позитивные аспекты инвестиций в данный сектор.

Лица, ответственные за разработку политики, должны осознать, что жилье составляет важную долю национального богатства и является, таким образом, не только мерилем благосостояния общества, но также важным стимулом для сбережений и инвестиций.

51. Материальное богатство стран определяется объемом невозпроизводимых ресурсов, таких, как сельскохозяйственные угодья, леса, природные ресурсы, а также объемом воспроизводимых материальных ценностей, таких, как промышленные предприятия,



оборудование, коммерческая недвижимость, транспорт и инфраструктура связи, материальные запасы, финансовые средства, жилье и соответствующая инфраструктура. Производство и распределение материальных ценностей, особенно воспроизводимых, являются социальной и экономической областью, представляющей интерес для всех. Это объясняется не только тем, что владение имуществом является важным мерилom индивидуального и социального благосостояния, но также и тем, что стимулы и затраты, связанные с накоплением имущества, могут оказать важное влияние на многие другие экономические индикаторы, такие, как уровни сбережений и инвестиций, показатели производственной активности и даже желание мигрировать из одного района в другой. В этом отношении жилье представляется особенно важным вопросом вследствие того, что оно играет необычайно важную роль среди видов материального богатства стран: из всех источников воспроизводимых материальных ценностей жилье в большинстве стран обычно представляет собой самый крупный, на который зачастую приходится от 30 до 50 процентов всех воспроизводимых материальных ценностей. Общая стоимость жилья, как правило, превышает в 1-2 раза, а ежегодная стоимость явного или скрытого потока арендных платежей, поступающих от данного запаса материальных ценностей (который ясно отражается в национальных счетах прибылей и убытков), составляет от 10 до 20 процентов ВВП без учета доходов от инвестиций в жилищное строительство. Ясно, что стимулы, касающиеся сбережений для жилищного строительства, играют в большинстве стран важную роль в общем процессе накопления капитала. На стимулы для накопления сбережений для жилищного строительства оказывает воздействие политика, касающаяся собственности или использования прав, таких, как безопасность владения или передача прав на владение, наличие дополнительной государственной инфраструктуры, а также наличие и объем финансирования жилищного строительства.

## 2. Организационные мероприятия по предоставлению жилья

Стратегии в области жилья должны быть включены в национальный контекст принятия решений. Необходимо обеспечить должное представительство всех исполнителей, участвующих в процессе строительства жилья.

52. Стратегии в области жилья должны внедряться на национальном уровне правительствами стран с дальнейшей их разработкой различными правительственными учреждениями, местными органами власти, частным сектором, неправительственными организациями и организациями на уровне общин. Для обеспечения того, чтобы сектор жилья оказывал оптимальное содействие развитию и чтобы решения в целях развития также содействовали оптимальному росту сектора жилья, необходимо обеспечить участие ключевых министерств и центральных учреждений по планированию, решения которых оказывают прямое и косвенное воздействие на обустройство земельных участков, создание инфраструктуры и строительство жилья в деятельности комитетов и советов на высоком уровне. В то же самое время необходимо обеспечить, чтобы те, кто представляет интересы сектора жилья, были представлены в ключевых органах, которые могут воздействовать на решения, важнейшим образом затрагивающие сектор. Аналогичным образом необходимо обеспечить надлежащее участие в координационных механизмах всех участников процесса осуществления национальных стратегий в области жилья. Возможное распределение функций среди различных министерств/учреждений, которые оказывают воздействие на сектор жилья, дано в приложении.

Общая правовая и нормативная структура для сектора оказывает существенное воздействие на показатели его деятельности. Следовательно, необходимо провести обзор этой структуры для реорганизации сектора жилья.

53. Наиболее важными законодательными постановлениями и нормами, которые воздействуют на сектор, являются те, которые связаны с контролем цен (контроль арендной платы, контроль за стоимостью строительства и ценами на земельные участки,

и контроль, затрагивающий процентные ставки и цены на финансовые услуги), правами собственности (гарантия владения; ограничения частного владения или передача собственности; права арендаторов и владельцев; нормы, воздействующие на вступление в силу обязательств, связанных с использованием жилья в качестве залога), нормами землепользования и строительными нормами. Законы и постановления воздействуют на сектор путем изменения стимулов и цен. Во многих случаях государственные органы власти не понимают, какое воздействие законы и нормы оказывают на стимулы и затраты, что привело к тому, что была увеличена стоимость жилищного строительства, снижена производительность сектора, несправедливо осуществлено разделение выгод сектора жилья и оказано разрушающее воздействие на общие показатели деятельности экономики. В крайних случаях явление макроэкономических издержек в результате использования несоответствующих норм возникает тогда, когда государственное регулирование частного обустройства земель для жилищного строительства настолько задерживает предоставление жилья для удовлетворения резко возрастающего спроса на него, что стоимость жилья спекулятивно увеличивается. Во многих случаях возникающее в результате этого искусственное взвинчивание цен приводит к отвлечению средств из других секторов экономики с получением незначительных реальных выгод.

Необходимо пересмотреть и конкретизировать роль, которую играют правительства в секторе жилья с целью предоставления необходимой поддержки неправительственным учреждениям, занятым предоставлением, улучшением и эксплуатацией жилья для выполнения ими своей определяющей роли.

54. Одним из ключевых аспектов реорганизации сектора жилья будет являться координация усилий частного и государственного секторов. В большинстве случаев реализация стратегии в области жилья повлечет пересмотр и передачу ответственности различным исполнителям, начиная от отдельных семей, кооперативных групп и частных застройщиков в неформальном и формальном секторах и кончая правительственными учреждениями и министерствами. Хотя частный сектор почти везде доказал свою большую эффективность по сравнению с государственным сектором при строительстве и распределении жилья, он не может функционировать без соответствующей "стимулирующей" структуры, предоставляемой государственным сектором. Важные элементы общего жилого "комплекса", такие, как дороги, основные услуги и транспорт, требуют по самой своей природе государственной эксплуатации, владения и государственных регулирующих норм. Кроме того, во многих случаях может потребоваться вмешательство правительства для устранения или компенсации несовершенства рынка, и в некоторых особых случаях такая политика может быть оправдана, если она проводится для удовлетворения потребностей в области социального обеспечения очень бедных и сильно нуждающихся слоев населения.

Необходима координация деятельности всех звеньев правительства.

55. Важность вопросов жилья уже была признана на национальном уровне разработки политики. Однако во многих случаях это признание привело всего лишь к созданию специальных учреждений и программ по решению проблем в области жилья. При принятии комплексного подхода к вопросам жилья возникают проблемы, касающиеся сотрудничества между правительственными ведомствами, исполняющими и предоставляющими услуги учреждениями и местными органами власти. Необходимо полностью включить планирование в области жилья в национальные стратегии в области развития, процесс принятия решений и процедуры распределения ресурсов. Планам в области жилья следует придать статус политических решений, разработанных на основе технических документов и реализуемых на основе бюджетных ассигнований. Следовательно, существует насущная потребность в перераспределении ответственности и ресурсов среди различных правительственных звеньев. В целом можно позитивно оценить

тенденцию к передаче полномочий на местный уровень, но почти везде передача финансовых и людских ресурсов с целью дать возможность местной администрации принять на себя новую ответственность, не производится. Тем не менее процесс децентрализации должен идти по нисходящей до уровня, на котором наиболее эффективно предоставляются услуги, реализуются проекты и обеспечивается участие общин.

"Стимулирующий" подход к предоставлению жилья не обязательно потребует создания новых учреждений, но, без сомнения, потребует создания новых организационных механизмов.

56. Отмечается возрастающее осознание потребности в укреплении учреждений по управлению вопросами жилья с целью обеспечения успешного выполнения программ в области жилья и функционирования населенных пунктов. Однако универсальной модели организационных механизмов реализации стратегий в области жилья не существует, и механизмы, созданные в какой-либо стране, будут изменяться с течением времени. Конкретные модели соответствуют конкретным политическим структурам и целям, а также специфическим потребностям и возможностям. Государственный сектор, отказываясь от выполнения своей роли на строительство жилья, должен увеличить инвестиции, направляемые на предоставление обслуживаемых участков, на мобилизацию финансов для жилищного строительства и на поощрение деятельности формального и неформального частного сектора через принятие соответствующих стандартов, правовых документов и процедур. Формальный и неформальный секторы должны играть возрастающую роль в строительстве жилья для всех групп населения.

В качестве первого шага на пути определения новых функций в секторе жилья необходимо осуществить перепись правительственных учреждений, которые несут ответственность за принятие важных решений в области жилья.

57. В реорганизацию национального сектора жилья будут вовлечены многочисленные правительственные учреждения, поскольку в традиционной правительственной структуре ответственность за различные компоненты стратегии разделена между многочисленными министерствами, учреждениями и органами. Поскольку правительство каждой страны организует свою работу по-своему, не представляется возможным изложить существенные элементы стратегии в области жилья в привязке к стандартному перечню соответствующих министерств. Следовательно, первым шагом на пути подготовки стратегии будет определение всех организаций, заинтересованных в каком-либо секторальном компоненте, начиная от правительственных учреждений, играющих ключевую роль в общем процессе национального развития и принятия решений о капиталовложениях, а также в экономической и финансовой политике.

Для реализации стратегии потребуются проведение широкой программы подготовки кадров.

58. Мобилизация людских ресурсов имеет несколько аспектов. Очевидно, что в первую очередь необходимо обеспечить достаточное число подготовленных и квалифицированных специалистов для осуществления всех задач, связанных с программой организационной деятельности в секторе жилья. Это означает наличие не только высококвалифицированных специалистов и администраторов, которые будут разрабатывать и направлять программу, но также предпринимателей, ремесленников, рабочих и других специалистов, которые будут создавать или эксплуатировать жилье и соответствующую инфраструктуру или управлять ею, а также членов общин, которые будут участвовать в процессе принятия решений и их реализации. Это указывает на необходимость очень широких усилий в области подготовки кадров, осуществляемых через различные учреждения и с использованием многих различных методов, включая обеспечение

максимально широкого участия учебных заведений местного уровня. Кроме того, проведение исследования масштабов проблемы и материальной базы также будет способствовать установлению приоритетов и надлежащих методов осуществления программ подготовки кадров.

Необходимо модернизировать учебные программы, а также нацелить новые и улучшенные программы производственного обучения и краткосрочные курсы на подготовку сотрудников отдельных ключевых учреждений, вовлеченных в строительство и улучшение жилья.

59. Учебные программы в области профессионально-технического образования должны быть модернизированы и приспособлены к изменяющимся потребностям каждой страны. Расширение связей между университетами, государственными и частными учреждениями, занимающимися вопросами жилья, неправительственными организациями и общинными группами может оказать помощь в постоянном обновлении программ. Потребности в подготовке без отрыва от производства администраторов и специалистов в государственном секторе могут быть удовлетворены путем организации краткосрочных курсов, семинаров и временных откомандирований в институты и учреждения-исполнители. Организация курсов и семинаров является рентабельным методом постоянного обучения работников с целью совершенствования их навыков. Основными участниками таких форм обучения могли бы стать должностные лица учреждений по жилищному строительству, местных органов власти и финансовых учреждений. Кроме того, необходимо осуществлять специальные виды подготовки кадров на рабочем месте для работников по распространению знаний в области сельского хозяйства и здравоохранения с целью расширения охвата их работы путем включения в их деятельность вопросов, связанных с инфраструктурой и услугами в области жилья.

Необходимо организовать программы обучения для строителей, занятых в государственном и частном секторах, и общинных групп, вовлеченных в строительство и улучшение жилья.

60. Необходимо организовать оказание консультативной и технической помощи мелким строительным подрядчикам, поставщикам строительных материалов и другим предпринимателям, занятым в формальном и неформальном секторах жилищного строительства, в области бухгалтерского дела, составления бюджетов и инвентарных переписей, а также других основных навыков. Такая подготовка и техническая помощь может успешно сочетаться с реализацией программ по предоставлению займов через торговые ассоциации. Кроме этого, обучение должно быть распространено на общинные группы, играющие роль в разработке и реализации программ в области жилья.

Нельзя ожидать активных действий в секторе жилья без создания надлежащих стимулов как в частном, так и в государственном секторах.

61. Подготовка участников программ в области жилья является необходимым, но не достаточным условием расширения масштабов строительства жилья и деятельности системы распределения жилья. Для успешной реализации программ участникам надо обеспечить стимулы, иначе же стратегия останется на бумаге. В частном секторе может понадобиться некоторый пересмотр сеток заработной платы, системы налогообложения или процедур выдачи субсидий. В государственном секторе необходимо предпринять усилия для удержания опытных специалистов посредством их продвижения по службе и укрепления престижа их труда.

"Стимулирующие" действия на местном уровне должны быть направлены на мобилизацию кредитов и увеличение поставок строительных материалов, на обеспечение гарантии владения и расширение инфраструктурных сетей.

62. Целью действий на местном уровне является расширение финансирования местных программ, реализуемых на основе самостоятельного управления, из фонда основных ресурсов. Как правило, "стимулирующие" действия будут охватывать модификацию методов, посредством которых распределяются и используются средства, мобилизуются и предоставляются кредиты и, что наиболее важно, принимаются решения и реализуется ответственность. Есть такие изменения, которые может утвердить только правительство. Особенно важную роль будут играть "стимулирующие" действия в отношении прав владения, услуг кредитов и строительных материалов. Накоплен значительный позитивный опыт в этих областях деятельности и существует широкий простор для проведения экспериментов.

Необходимо рационализировать организационную структуру предоставления городских услуг.

63. С течением лет проблемы, связанные с созданием инфраструктуры, управлением ею и ее эксплуатацией в развивающихся странах, вышли за пределы возможностей большинства правительств. Возникла слабость организационной структуры, которая является серьезным препятствием на пути развития процесса, связанного с созданием инфраструктуры; основной причиной возникновения этой проблемы является наличие многочисленных неэффективных учреждений с дублирующими друг друга функциями и несовпадающими интересами, мандаты которых в ряде случаев были слишком широки для того, чтобы эффективно реализовывать их. Кроме того, в число этих причин входит неадекватность механизма поощрения и поддержки участия общин, а также недостаточность стимулов к эффективному предоставлению услуг, ориентированных на обеспечение действенности в работе. На преодоление этих проблем направлены следующие стратегии:

а) Рационализация деятельности местных органов власти и расширение их организационных возможностей по предоставлению услуг в городах. Правительства должны будут пересмотреть и изменить распределение организационных функций, создать специализированные подразделения по планированию и управлению в области предоставления услуг бедным слоям населения и расширить межсекторальное и межучрежденческое сотрудничество.

б) Изменение организационных структур и полномочий учреждений, занятых поощрением участия общин. Правительства должны будут внести изменения в организационные структуры и полномочия учреждений, что приведет к превращению директивных учреждений в учреждения, стимулирующие участие общин и создающие основу для самостоятельных действий на основе опоры на собственные силы, а также расширяющие возможности общин в области планирования, управления и эксплуатации инфраструктуры.

в) Повышение организационной эффективности. Одной из возможных мер является использование функциональных соглашений, в соответствии с которыми частным предприятиям будет разрешено предоставлять некоторые услуги под контролем правительства в соответствии с количественными и качественными спецификациями. Правительства могут поощрять расширение деятельности мелких субподрядчиков, имеющих низкие накладные расходы, и использовать неформальный сектор для предоставления услуг. Кроме того, правительства могут стимулировать административную практику и организационные мероприятия, которые позволяют добровольным и неправительственным организациям участвовать в предоставлении услуг по благоустройству бедных жилых районов.

Мобилизация ресурсов на уровне общин может быть обеспечена только посредством полного участия общин в процессе принятия решений, затрагивающих их жилье.

64. В конечном счете, программы должны быть приняты общиной в целом и поддержаны на основе прямого участия населения на всех уровнях. Вполне вероятно, что в большинстве развивающихся стран все мобилизованные финансовые ресурсы государственного сектора и частных деловых кругов будут недостаточны для удовлетворения всех потребностей программы. Для покрытия дефицита могут быть использованы ресурсы, представленные общинами, но только в том случае, если община привержена делу реализации программы и несет ответственность за ее выполнение. Следовательно, община должна быть полностью вовлечена в процесс принятия решений в отношении направленности программы и определения ее приоритетов, и на нее должна быть возложена ответственность за выполнение тех задач, где существует четкая взаимосвязь между затрачиваемыми усилиями и получаемыми выгодами. Определение наиболее эффективной роли общин является делом каждой отдельной национальной стратегии, но это решение должно рассматриваться как органическая часть процесса мобилизации ресурсов.

Надлежащая степень участия общин должна определяться на договорной основе.

65. Могут быть выделены три основных модели участия общин. В соответствии с первой моделью (которая обычно реализуется в ситуациях, когда политика правительства явно направлена на стимулирование независимых действий общин), окончательное планирование и принятие решений осуществляется на уровне населенного пункта, а соответствующему учреждению и техническому персоналу отводится консультативная и регулирующая роль. В соответствии со второй моделью предполагается, что основные инициативы в области планирования находятся в руках учреждений, а участие общин ограничено лишь консультациями по планированию. Практический принцип, лежащий в основе данной модели, состоит в том, что если община соглашается на проведение тех или иных планов, то она не будет препятствовать его реализации и может сотрудничать при выполнении некоторых функций в рамках выполнения работ по благоустройству и последующей эксплуатации созданной инфраструктуры. Третья модель, которая все еще наиболее широко распространена, предполагает применение подхода на основе "равных усилий". Такой подход сводит участие общины к трудовому вкладу отдельных лиц или групп в строительство домов, создание инфраструктуры или осуществление некоторых услуг, таких, как сбор отходов или прочистка дренажных систем. Не следует предполагать, что оптимальный уровень участия общины достигается тогда, когда это участие доходит до максимальной доли. В некоторых странах общины могут предпочесть лишь ограниченное участие в процессе благоустройства населенных пунктов, передав оставшийся объем работ выбранным представителям или официальным лицам в других странах, где для общин характерна высокая активность и широкое участие в политической жизни, они могут пожелать взять на себя функции по выполнению самой широкой деятельности и полномочий. Программы и проекты на уровне общин, в которых делается попытка действовать вразрез с сильно проявляющимися настроениями, могут скорее сузить, нежели расширить масштабы вклада общин в достижение успеха. Должный уровень участия общины не может быть навязан; он может быть определен только посредством переговоров с общиной на местном уровне.

### 3. Правовая и нормативная структура для предоставления жилья

Существует ряд законодательных вариантов, ведущих к принятию соответствующих законов и норм в секторе жилья.

66. В прошлом при проведении политики в области жилья правительства, как правило, не предпринимали систематических усилий по пересмотру законов и норм, определяющих показатели деятельности сектора. Новая стратегия в области жилья, разработанная

с целью введения к 2000 году, потребует рассмотреть действия, ведущие к осуществлению правовой реформы. В соответствии с правовыми реформами, проводимыми в данном секторе, необходимо будет пересмотреть на основе сравнительного анализа земельное законодательство, принимая, где это необходимо, прогрессивные законодательные положения других стран. Необходимо тщательно изучить экономические последствия законов, норм и правил. Необходимо рассмотреть возможности разработки специальных правил и стандартов по жилищному строительству и инфраструктуре в населенных пунктах, где проживают бедные слои населения, которые могут улучшаться с течением времени. При реализации этих усилий необходимо сотрудничать с консультантами по правовым вопросам, национальными экспертами по правовым вопросам, должностными лицами, вовлеченными в принятие правовых положений, и законодателями. Здесь следует подчеркнуть, что данные реформы едва ли могут быть реализованы без активной общественной кампании, организованной и проводимой теми, кто прямо заинтересован в создании нормативных положений, которые дадут им возможность действительно и эффективно строить жилье.

Пересмотр нормативов и правил в области строительства и инфраструктуры является вопросом, имеющим первоочередное значение.

67. Нормативные документы в области строительства не только обеспечивают безопасность и соблюдение требований здравоохранения в застроенных районах, но также могут стимулировать внедрение технологии, которая соответствует ресурсам и потребностям развивающихся стран. Однако существующие нормативные документы зачастую создают препятствия на пути строительства жилья и создания инфраструктуры. Как правило, в них не содержатся соответствующие руководящие принципы деятельности ремесленников и специалистов в области безопасной практики строительства; они предусматривают слишком дорогие методы строительства, строительные материалы и технологии в области инфраструктуры. Иногда они запрещают использование традиционных материалов и методов и не содержат положений о включении практически осуществимых новых технологий там, где они создаются, и по мере того, как эти технологии возникают. Технические принципы и критерии, основанные на разумной основе и положительном опыте, имеются в достаточном количестве и их необходимо использовать.

Вклад неформального сектора в области жилья, который в настоящее время не подпадает под существующие законы и нормы, должен быть признан и постепенно законодательно оформлен.

68. Правительственная политика должна быть направлена на стимулирование участия всех подрядчиков, формальных и неформальных, вовлеченных в строительство жилья. Кроме того, эта политика должна основываться на установленных процедурах, посредством которых в настоящее время предоставляется жилье независимо от того, соответствуют ли эти процедуры существующим бюрократическим целям и правовым ограничениям. В этом отношении стоит обратить внимание на тот обнадеживающий факт, что в ряде развивающихся стран правительства рассматривают или уже реализовали на практике меры по стимулированию строительства неформальным сектором и оформили в правовом отношении такую практику, как "незаконное" раздробление земельных участков, признав тем самым потенциал неформального сектора в плане строительства жилья.

#### 4. Базы данных для принятия стратегических решений

Необходимость в углубленном понимании механизмов обеспечения землей и жильем для эффективной разработки и реализации стратегии.

69. Решения, принимаемые в соответствии со стратегией, хороши настолько, насколько точны и всеобъемлющи данные и информация, на которых они основаны. До настоящего времени государственным органам власти не доставало информации о функционировании рынка жилья, а также о навыках и опыте, требуемых для ликвидации несовершенства и плохого функционирования рынка, для того чтобы эффективно вмешиваться в систему строительства жилья. Зачастую, сама правительственная политика ответственна за неудовлетворительную деятельность сектора жилья, как это было указано раньше. К сожалению, в течение прошедших 20 лет не было возможности создать упорядоченную и систематическую информационную систему в области земли, временного и постоянного жилья и других соответствующих вопросов, которая имела бы прямое отношение к проблемам, которыми занимаются лица, разрабатывающие политику. Статистические данные в области сектора жилья не надежны, зачастую не соответствуют предмету и устарели. Для того чтобы реализовать стратегии в области жилья важная информация должна предоставляться на постоянной основе лицам, принимающим решения.

Разработка базы данных по основным переменным величинам, отражающим показатели деятельности сектора жилья, должна стать важнейшим компонентом национальных стратегий в области жилья.

70. Необходимо осуществлять регулярный контроль за показателями деятельности сектора, с тем чтобы политика могла быть приспособлена к реагированию на сбои и отказы функционирования системы и чтобы результаты изменений политики и экономических условий могли быть установлены. Меры, направленные на удовлетворение общих жилищных потребностей, практически бесполезны, когда ясна малая степень вероятности их удовлетворения в ближайшем будущем. Однако реализация других мер имеет важнейшее значение. Без них не представится возможным сказать, улучшаются, либо ухудшаются условия жилья, нельзя будет знать, достигнута главная цель Глобальной стратегии в области жилья – предоставление надлежащего жилья для всех к 2000 году. Информацию по основным переменным величинам необходимо собирать с небольшими интервалами, предпочтительно используя дешевый метод статистических выборок, а не проведение всеобъемлющих переписей. Методология статистических выборок может быть разработана в координации с разработкой систем земельной регистрации и информации. В данные ключевые переменные параметры могут входить: изменение числа единиц в различных компонентах жилого фонда, изменение спроса на жилье в результате роста населения, данные о миграции и экономическом развитии, изменение цен на жилье и земельные участки и величины арендной платы в различных секторах рынка, изменение местоположения жилья и центров занятости, изменение транспортных расходов, изменение инвестиций, направляемых в жилье, и арендной платы, изменение в наличии и распределении кредитов, изменение числа строящихся домов, данные о земельных площадях, передаваемых в использование для целей проживания, данные о незанятых рабочих местах и об уровне пришедшего в негодность существующего жилого фонда через выселение и разрушение, изменение в уровне доходов и доступности, изменение в объеме государственных доходов, направляемых на строительство и эксплуатацию инфраструктуры, а также на целевые субсидии в области жилищного строительства, изменение структуры сектора жилья и изменение поведения различных действующих лиц, а также отдельные изменения в политических, социальных и культурных условиях, которые могут оказать воздействие на показатели деятельности сектора. При наличии должной организации учебной базы и основного компьютерного обеспечения такая база данных могла бы быть создана в рамках относительно короткого промежутка времени.



Необходимо наладить техническое сотрудничество для создания практически применимой базы данных по национальным стратегиям в области жилья.

71. Ряд стран уже накопил опыт в создании простых и эффективных баз данных, которые полезно использовать для контроля процессов, происходящих в секторе жилья, на регулярной основе и для разработки важных выводов для использования их при принятии стратегических решений в секторе жилья. Данный опыт следует распространять через техническую помощь, оказываемую накопившими опыт странами, через техническое сотрудничество между странами, стремящимися создать аналогичные базы данных, и через национальные и международные совещания, которые преследуют цель отыскать общие средства получения информации и эффективного использования информации при принятии решений в данном секторе. ЦООНП (Хабитат) также должен играть важную роль в этих условиях, обеспечивая как можно более широкое распространение собранных таким путем национальных данных.

Необходимо наладить в глобальном масштабе связь и обмен опытом между действующими лицами в секторе жилья.

72. Сбор данных, необходимых для принятия решений, не будет впрочем достаточным условием для того, чтобы вызвать необходимые изменения в политике и стратегии. Приверженность, инициатива и готовность к осуществлению нововведений со стороны национальных разработчиков политики являются необходимыми условиями для успешной реализации любой стратегии в области жилья. Для этой цели необходимо проводить как международные совещания по обмену опытом в области особенно успешных подходов, политики и программ, так и национальные совещания для обеспечения понимания и налаживания сотрудничества между учреждениями, вовлеченными в стратегию в области жилья (по таким областям, как национальное экономическое планирование, жилищное строительство и городское развитие), строительной промышленностью, местными органами власти, частными финансовыми учреждениями и важнейшими неправительственными учреждениями.

#### D. Мобилизация и распределение финансовых ресурсов

Основными целями мобилизации и распределения финансовых ресурсов являются строительство, улучшение жилья и инфраструктуры и их эксплуатация.

73. Для того чтобы сектор жилья функционировал в оптимальном режиме необходимо будет направить необходимый уровень ресурсов в данный сектор в соответствии с более полным пониманием его роли в развитии национальной экономики. Должны быть мобилизованы основные ресурсы в трех важных областях: государственные инвестиции в управлении инфраструктурой и ее эксплуатацию; жилищное финансирование; и субсидии, ясно нацеленные на то, чтобы позволить нуждающимся семьям удовлетворить основные потребности в жилье.

Внимание должно быть уделено финансовой поддержке особо обездоленных групп населения, которые не могут участвовать на общем рынке жилья без правительственной помощи.

74. Несмотря на значительное увеличение объемов строительства жилья и его улучшение, что станет возможным путем мобилизации дополнительных потоков финансовых средств для жилищного строительства и инфраструктуры, значительная часть семей, особенно в развивающихся странах, не будет иметь доступа к должному жилью, построенному как формальным, так и неформальным частным сектором. Правительства должны рассмотреть и разработать специальные меры в этом отношении в области стимулирования косвенным путем строительства жилья по ценам, которые доступны

населению с низкими доходами, так и непосредственно путем развития программ предоставления ссуд по закладным, соответствующих условиям этих групп населения и их структуре доходов.

## 1. Финансирование инфраструктуры

Финансирование инфраструктуры будет продолжать оставаться важной сферой ответственности государств при удовлетворении потребностей в жилье.

75. Государственная сеть инфраструктуры – дороги, системы водоснабжения, водосточные и канализационные системы, удаление отходов, электроснабжение и системы связи – используются всеми и не могут быть куплены или проданы подобно другим товарам. В результате этой их особенности они должны создаваться государственными учреждениями, государственными предприятиями или частными предприятиями, на которые возлагается определенная государственная ответственность. Потребуется обеспечить их надлежащее финансирование, в прошлом же недостаток средств сделал невозможным удовлетворение потребностей в инфраструктуре, что привело к установлению практики, при которой дороги и службы создавались после того, как районы были полностью застроены. Данный недостаток может быть преодолен только в том случае, если финансовая база учреждений, занимающихся созданием инфраструктуры, будет гарантирована. Инфраструктуру магистральных дорог следует создавать до строительства городов, и необходимо обеспечить первоочередное решение всех вопросов, связанных с инфраструктурой на всех уровнях до того, как будут предприняты действия по строительству жилья. Для того, чтобы дать возможность учреждениям, занятым созданием инфраструктуры, планировать на будущее свою деятельность, их источники финансирования должны быть гарантированы на ряд лет вперед.

Соответствующий объем инвестиций для инфраструктурных сетей будет являться основополагающим фактором при удовлетворении потребностей в жилье.

76. Жилищное строительство, осуществляемое центральным правительством и местными органами власти, государственными предприятиями и кооперативами зачастую сдерживается из-за недостатка надлежащих инфраструктурных сетей, что, в свою очередь, ограничивает площадь обеспеченных услугами земельных участков, предоставляемых для строительства жилья. Этот искусственный недостаток земельных участков, которые теоретически имеются в наличии для строительства жилья, должен быть преодолен благодаря плановой программе инвестиций в инфраструктуру.

В странах с рыночной экономикой платежи за пользование инфраструктурой должны взиматься в первую очередь с пользователей и с тех, кто получает выгоды от возрастания стоимости земельных участков в результате улучшения инфраструктуры.

77. Улучшение инфраструктуры повышает стоимость земли. В результате расширяется доступ лиц к удобствам и повышается уровень бытового обслуживания тех, кто имеет такие удобства. Прибыль от такой деятельности по сравнению с другими государственными инвестициями – одна из самых высоких. Однако эта прибыль зачастую остается у выгодополучателей, а издержки по оборудованию в результате не могут быть возмещены. Наиболее логичным способом возмещения этих издержек является взимание платежей с пользователей там, где это возможно, а также прямое и косвенное налогообложение выгодополучателей, где взимание платежей невозможно. Это должно быть составной частью согласованной стратегии в области жилья. Для этого потребуется предоставление полномочий по определению ставок и налогов непосредственно учреждениям, занимающимся созданием инфраструктуры, с тем чтобы снизить потребность в переводе средств из центральных бюджетов для финансирования

строительства государственной инфраструктуры. Существует несколько вариантов, которые могут быть использованы учреждениями, занимающимися созданием инфраструктуры, они рассматриваются ниже.

Местные органы власти должны активизировать свои усилия по взиманию платежей с пользователей и налогов на собственность в качестве средства финансирования и эксплуатации систем инфраструктур.

78. Важной и возможно наиболее типичной формой возмещения издержек является налогообложение полной земельной собственности и определение ставок по долгосрочной аренде. Улучшенная инфраструктура и услуги влияют на стоимость земли, что может быть отражено при оценке земельных участков, проводимой для целей налогообложения. Данный подход требует усиления возможностей местных органов власти по сбору налогов, чему может способствовать совершенствование систем земельной регистрации и информации.

Местные органы власти должны изучить возможность применения новых мер для возмещения затрат на государственную инфраструктуру.

79. Одной из причин слабых результатов деятельности местных органов власти в большинстве стран и, соответственно, их плохих показателей в области удовлетворения потребностей в жилье является их неспособность возмещать капитальные и эксплуатационные затраты на создаваемую ими инфраструктуру. Эти капитальные и эксплуатационные затраты всегда значительны, а их возмещение может осуществляться с помощью различных систем, включая специальные начисления на повышение ценностей собственности в результате создания инфраструктур, а также регулярные сборы на основе справедливой системы налогообложения собственности. Системы налогообложения и сборов с пользователей, для того чтобы быть эффективными, должны быть разумными и простыми. Другими мерами, имеющими определенную ценность, могли бы быть:

а) Налоги на улучшение. Среди самофинансирующихся механизмов налоги на улучшение зачастую приводятся в качестве примера средства, позволяющего возместить в короткий период затраты на развитие инфраструктуры. Принцип налога на улучшение состоит в том, что существует незаработанное повышение стоимости реального основного капитала, которое увеличивает стоимость собственности, обслуживаемой новой инфраструктурой. Следовательно, по крайней мере часть данной стоимости может быть возмещена учреждению, создавшему инфраструктуру, в форме единовременного налога. Трудность подсчета справедливого размера данного налога сдерживала в прошлом использование сборов на улучшение в большинстве стран.

б) Программы перераспределения земельных участков. В соответствии с программами по перераспределению земельных участков необустроенные районы (обычно на окраинах городов) могут быть предназначены для "улучшений", в которые входит перераспределение земельных участков, классификация земель, строительство дорог и создание инфраструктуры. Вместо выплат налога на улучшение землевладельцы должны уступить часть своих земель местным органам власти в качестве платежа за улучшение. Местные органы власти могут затем перепродать эту землю для возмещения издержек, связанных с улучшением.

Государственные планы по обустройству земель могут увеличить предоставление земель с возмещением затрат на улучшение инфраструктуры.

80. В прошлом многие учреждения по созданию инфраструктуры независимо друг от друга занимались развитием инфраструктурных сетей, придерживаясь одностороннего подхода, при котором чрезмерное внимание обращалось на сами инфраструктурные сети и

недостаточное внимание уделялось земельным участкам, окружавшим их. Таким образом, игнорировался накопительный эффект, который оказывают инфраструктурные сети на прилегающие земли и сооружения, получившие большую выгоду от их создания. Если различные учреждения по созданию инфраструктуры, особенно те, которые занимаются созданием дорог, могли бы в будущем координировать свои усилия и концентрировать внимание на обустройстве земельных участков, а не на предоставлении линейных инфраструктурных сетей, во многих случаях государственный сектор смог бы окупить затраты на создание инфраструктуры путем покупки земельных участков, их обустройства и распределения.

Потребность в изучении возможностей финансирования и управления инфраструктурными системами частным сектором или общинными организациями.

81. Финансированию инфраструктуры в рамках деятельности частных предпринимателей и общин/кооперативов уделялось мало внимания. Однако, если денежный займ получен для деловых или общинных инвестиций, без сомнения, существует сильный стимул для установления реалистических сборов с пользователей, получения доходов, а также для управления и эксплуатации инвестируемого объекта с максимально возможной эффективностью. По всей вероятности существуют значительные возможности для создания и использования, по крайней мере, мелкомасштабных инфраструктурных сетей под надлежащим контролем негосударственными учреждениями.

## 2. Финансирование жилищного строительства

Реформа в области финансирования жилья должна рассматриваться как часть широких мер по развитию и преобразованию финансового сектора.

82. Основным компонентом стратегии в области жилья является область жилищного финансирования, в которой правительства приняли на себя вполне определенные обязательства по обеспечению того, чтобы были созданы соответствующие условия для мобилизации средств. Создание или преобразование учреждений, вовлеченных в финансирование жилищного строительства, должно стать частью общих усилий, направленных на укрепление и развитие финансовой системы страны. Цель таких усилий состоит в расширении и мобилизации сбережений, снижении стоимости и повышении эффективности финансового посредничества и содействии свободному переливу капитала в рамках национальной экономики.

Жилищное строительство потребует постоянного потока финансовых ресурсов на долгосрочной основе.

83. В стратегиях, касающихся инвестиций в жилье, должна рассматриваться центральная проблема, связанная с мобилизацией на долгосрочной основе постоянного потока финансовых ресурсов. Инвестиции в жилищное строительство требуют более длительных сроков окупаемости, чем некоторые другие типы инвестиций, поскольку на стоимость жилья обычно приходится тратить большую часть доходов семьи, что делает необходимым долгий период амортизации займов. Необходимо рассмотреть несколько источников финансирования, включая не только сбережения семей в финансовых учреждениях, но также средства от продажи облигаций на жилье (которые могут быть гарантированы закладными), а также средства, накапливаемые в рамках планов по обязательным сбережениям, таких, как резервный фонд неоконченных убытков и пенсионные фонды, страхование жизни и другие системы социального обеспечения. Величина средств, поступающих из таких источников, будет являться отчасти вопросом общих экономических условий и отчасти мерилем возможностей правительства по изменению стимулов или стоимости предоставления средств для жилищного финансирования.

Правительственная налоговая и кредитная политика должна быть ориентирована на обеспечение надлежащей конкурентоспособности жилищного сектора в целях получения финансовых ресурсов и на сведение к минимуму стоимости услуг финансовых посредников.

84. Правительственная политика относительно приоритетов в области инвестиций, предоставления кредитов и установления процентных ставок на кредиты может оказать сильное воздействие на возможности любого сектора экономики конкурировать с целью получения инвестиционных ресурсов. За последние годы правительства зачастую создавали трудности для сектора жилья в области конкуренции за финансовые средства путем проведения политики, в соответствии с которой средства направлялись в сектора экономики, которые считались более производительными, чем жилищное строительство, или путем установления ограничений в области процентных ставок на депозиты или ставки по предоставлению займов финансовых учреждений в области жилищного строительства, что делало такие учреждения нежизнеспособными с финансовой точки зрения, неспособными конкурировать за средства и продолжать деятельность по выдаче займов. В жилищных стратегиях необходимо подробно изучить сохраняющиеся оправдания для проведения такой политики и, когда это окажется обоснованным, следует добиваться ликвидации или изменения правительственных процедур выдачи кредитов; установления таких ставок по депозитам в учреждениях, финансируемых жилищное строительство, которые будут мобилизовывать дополнительные сбережения; установления таких ставок на выдачу займов, которые будут обеспечивать финансовую жизнеспособность, и утверждения новых видов вкладных, таких, как регулируемые вкладные и вкладные с возрастающей суммой выплат в счет погашения, что позволит учреждениям, финансирующим жилищное строительство, гибко реагировать на изменяющиеся макроэкономические условия. Правительства должны избегать использовать учреждения, финансирующие жилищное строительство, в качестве средства для получения субсидий на жилье, поскольку имеются более справедливые и эффективные механизмы предоставления субсидий, действие которых не ставит под угрозу финансовую целостность кредитных учреждений. Одной из целей, стоящей перед любой страной, должно быть снижение стоимости финансирования жилищного строительства до максимально возможного низкого уровня, что соответствует должным финансовым и экономическим принципам. Для этого потребуется подробное изучение путей, которыми правительственные нормы воздействуют на многие компоненты жилищного финансирования. Среди элементов, составляющих стоимость финансирования для конечного потребителя, имеются ставки по депозитам или стоимость альтернативных фондов, плата за получение займов, их погашение и различные другие издержки, связанные с рисками, такими, как риск невыплаты, риск изменений в будущем процентных ставок и риск, связанный с ликвидностью и предварительными платежами. Уровни этих издержек и рисков зачастую подвержены непосредственному воздействию правительственных норм, которые должны быть тщательно изучены с целью определения модификаций, которые могли бы снизить риск издержки и, в конечном итоге, снизить стоимость финансирования для конечных потребителей.

Ввиду значительного и растущего спроса на арендное жилье, особенно в быстро растущих городских населенных пунктах развивающихся стран, следует мобилизовать финансовые средства и предоставить их для строительства жилья, сдаваемого в аренду группам населения со всеми уровнями доходов.

85. Во всех странах арендное жилье составляет значительную часть существующего городского жилищного фонда. В странах с централизованно планируемой экономикой подавляющее большинство городских жилых фондов строится государственными предприятиями и сдается в аренду по чрезвычайно низким ставкам. В странах с рыночной экономикой растущий спрос на арендное жилье касается групп населения со всеми уровнями доходов и определяется происходящим в этих странах процессом модернизации. Многие семьи, независимо от их уровня доходов, не обязательно

заинтересованы в покупке дома. Для этого существует много причин: ожидаемый переезд, нежелание вкладывать непропорциональную долю доходов или ресурсов в недвижимое имущество или просто недоступность такого жилья. Группы населения с низкими доходами в развивающихся странах зачастую заинтересованы в аренде пристойного и доступного жилья, расположенного недалеко от места их деятельности, приносящей доход. Строительство новых жилых единиц для сдачи в аренду зачастую сдерживается непредвиденными результатами применения социального законодательства, имеющего целью оказать помощь бедным группам общества, например, установление арендного контроля над городским жильем фондом, который особенно в период высокой инфляции зачастую приводит со временем к несправедливым привилегиям для объединенных арендаторов и исключению нуждающихся семей. Во всех странах необходимо провести обзор законодательства в области арендного контроля в соответствии с общими принципами Стратегии по политике в области субсидий: благотворительность, равенство, эффективность. В странах с централизованно планируемой экономикой правительства могут быть заинтересованы в том, чтобы сделать арендные системы более эффективными, чем они являются сейчас. Другим странам понадобится изучить пути расширения предоставления жилья через строительство арендного жилья как формальным, так и неформальным частным сектором. Потенциально очень важным каналом финансирования будут небольшие займы владельцам, проживающим в своих домах, желающим построить недорогое арендное жилье в виде пристроек к своим жилищам.

Предоставление под залог личных домов не может быть устойчивым процессом без внесения значительных улучшений в систему погашения займов и без снижения показателей непогашения

86. Многие мероприятия по выдаче займов на жилищное строительство финансовыми институтами, правительственными учреждениями и кредитными союзами на уровне общины, а также кооперативами имеют недостаток, выражающийся в высоком уровне невыполнения обязательств. Получатели таких займов являются разовыми заемщиками, которые не несут значительных рисков при отказе от своих обязательств. Выселение их из своих домов за неплатеж находится в прямом противоречии с усилиями, направленными на предоставление им должного жилья, и во многих случаях является трудным или же невозможным делом. Вопросы, связанные с выплатой займов, должны рассматриваться на уровне общины на регулярной основе, ежедневно, еженедельно, или каждые две недели теми, кто поддерживает тесные контакты с заемщиками. Существует потребность в создании систем по сбору платежей, которые снижают риск выдачи займов бедным слоям населения, и, возможно, следует дополнить их специальными социальными фондами для оказания помощи лицам, оказавшимся неплатежеспособными в трудные времена, в том числе, при необходимости, системы коллективных финансовых поручительств. Следует также усовершенствовать финансирование жилья для групп с низким уровнем доходов путем принятия мер, способствующих обеспечению гарантии при предоставлении прав на земельные участки и владение ими.

### 3. Целевые субсидии

Экономический рост и создание хорошо функционирующих рынков земли и жилья не всегда достаточны для обеспечения надлежащих жилищных условий наиболее обездоленных семей.

87. В целом было установлено, что экономическое развитие позволяет добиться достижений в масштабах всей страны по предоставлению надлежащего жилья на основе различных мер по повышению качества жилья, расширению жилой площади и доступа к инфраструктуре. В среднем даже беднейшие члены общества получают выгоды от экономического роста и хорошо функционирующих рынков. Однако иногда условия

проживания и условия в области инфраструктуры значительных слоев населения могут оставаться неприемлемыми, несмотря на общее повышение жизненного уровня. Для решения этой проблемы страны осуществляют различные меры и программы по выдаче субсидий. Субсидии могут непосредственно отражаться в государственных бюджетах или предоставляться косвенно и не указываться в них; они могут быть единовременными или многократными; они могут предоставляться либо для конкретных элементов "пакета" жилья (например, на землю, жилье, финансирование или инфраструктуру), либо на весь комплекс в целом; они могут предполагать перевод средств от общества в целом отдельным группам (так, например, когда они финансируются из общих государственных доходов) или представлять собой перевод средств от одной узкой группы общества к другой группе (как, например, в случае перекрестных субсидий в рамках проекта или субсидий, которые выдаются в соответствии с арендным контролем). Объем и размер субсидий также следует тщательно определять исходя из степени необходимости и наличия финансовых ресурсов.

Системы субсидирования должны быть гуманными, справедливыми и эффективными и рассматриваться с учетом этих принципов.

88. Хорошо разработанные системы субсидирования являются гуманными, справедливыми и эффективными. Для достижения этих целей определенные общие принципы должны быть отражены в проекте любой программы выдачи субсидий. Основным принципом состоит в том, что любая система выдачи субсидий на жилье должна рассматриваться как часть общей стратегии по удовлетворению потребностей бедных и обездоленных слоев населения, и это требует сбалансирования целей в области жилья с целями в других сферах социального обеспечения, таких, как образование, здравоохранение и общая поддержка по доходам. На основе такого широкого подхода выполнение задач в области жилья иногда может придаваться второстепенное значение по сравнению с другими социальными задачами. Затем необходимо рассмотреть два принципа справедливости: во-первых, субсидии приносят самую большую выгоду наиболее нуждающимся и, во-вторых, нуждающимся в равной степени должна оказываться равная помощь. Это вопросы определения цели и распределения выгод. Частично, для того чтобы обеспечить соблюдение этих принципов субсидии должны устанавливаться таким образом, чтобы они были видимыми и измеримыми. Для того чтобы судить, является ли программа справедливой или нет, каждому должно быть очевидно, что именно он получает то, что содержится в программе выдачи субсидий. Наконец, программы выдачи субсидий должны быть эффективными с двух точек зрения: во-первых, они должны предоставлять максимально возможные выгоды их предполагаемым получателям при минимально возможных административных издержках; и, во-вторых, они не накладывают неприемлемых социальных или экономических издержек на людей или учреждения, не являющихся прямыми получателями субсидий. Строгое соблюдение последнего принципа особенно важно в свете опыта, полученного при практической реализации программ выдачи субсидий, особенно тех, которые субсидировали либо стоимость инфраструктуры, либо финансирование жилищного строительства для семей с низкими доходами такими путями, которые ставили под угрозу финансовую целостность предоставляющих субсидии организаций или в очень многих случаях привели к их финансовому краху. Следует рассмотреть вопрос, связанный с субсидиями на жилье, охватывающими как жилищное строительство, так и инфраструктуру, поскольку в большинстве стран мало известно об их размере, распределении или результатах. По всей видимости, направленность политики в области субсидирования жилья во многих странах идет вразрез почти со всеми изложенными выше принципами, причем мало внимания уделяется их роли в общем подходе к социальному обеспечению неимущих слоев населения, и выгоды получают высокооплачиваемые члены общества, и эти выгоды распространяются скорее на ограниченное меньшинство, а не на многих имеющих равные права потенциальных получателей, существуют высокие административные издержки, имеются тяжелые непредвиденные последствия для тех, кто не получает выгоды. Для преодоления этих

проблем правительства должны будут собирать данные и проводить исследования, без которых политика и программы в области субсидий могут не быть гуманными, распределение выгод носит несправедливый характер, а общество вынуждено нести неприемлемые издержки в сравнении с достигнутым.

#### Е. Строительство и улучшение жилья

Увеличение объемов строительства городского жилья должно быть связано с улучшением процесса комплексного городского развития и рационализации управления инфраструктурой.

89. Как было отмечено выше, основной спрос на новое жилье в период, оставшийся до конца столетия, будет иметь место в городских населенных пунктах развивающихся стран. В дополнение к этому в этих городах возникнет потребность управлять процессами упорядочения и улучшения крупных неформально застроенных населенных пунктов. Это является исключительно сложной задачей и, в то же время, открывает очень большие возможности. В значительной мере эти процессы будут направляться на основе политики в области развития городской инфраструктуры и транспорта, которой необходимо уделить самое первоочередное внимание среди вопросов, решаемых городскими властями.

Комплексные программы развития сельских районов должны включать вопросы жилья в качестве основополагающего компонента.

90. Комплексное развитие сельских районов стало осуществляться в середине 60-х годов с целью ускорения сбалансированного, самостоятельного и устойчивого социально-экономического развития и справедливого распределения получаемых в результате этого развития выгод. В этой стратегии признается потребность дополнить подходы в области развития сельских районов такими задачами, как: проведение административной реформы; стимулирование широких слоев населения; участие в планировании. Для обеспечения эффективности такого подхода потребуется уделить внимание помимо сельского хозяйства другим компонентам сельского развития. Одним из ключевых аспектов является компонент "хабитат" сельских поселений, охватывающий жилье, инфраструктуру и услуги по удовлетворению потребностей растущего сельского населения. Это позволит:

- a) расширить экономические возможности и повысить жизненный уровень;
- b) сосредоточить усилия в целях развития на удовлетворении местных социальных потребностей и на местных инициативах;
- c) направить ресурсы на осуществление дешевых инвестиций, планируемых и осуществляемых на местных уровнях;
- d) высвободить весь потенциал местных человеческих и физических ресурсов;
- e) сбалансировать распределение инвестиций между секторами, с тем чтобы повысить социальную эффективность экономического роста.

Там, где строительство новых единиц жилья сдерживается из-за ограниченности ресурсов, упор следует сделать на улучшение существующих единиц жилья.

91. Все компоненты национальных стратегий в области жилья должны быть направлены на строительство и улучшение большого числа единиц жилья для удовлетворения растущих потребностей. Ввиду нынешней ограниченности ресурсов в большинстве стран



из-за экономических соображений вопрос об улучшении существующих единиц жилья, особенно там, где земля уже занята давно созданными общинами, может приобрести приоритетное значение.

Земля, инфраструктура и строительные материалы являются основными материальными ресурсами для строительства и улучшения жилья.

92. Основным материальным ресурсом для какой-либо программы в области жилья является земля: гарантия владения землей является непременным условием инвестиций в строительство жилья. Однако сама земля может использоваться только тогда, когда она обслуживается основной инфраструктурой, таким образом земля и инфраструктура могут рассматриваться как почти неразделимые материальные ресурсы. И наконец, материалы для строительства жилья и инфраструктуры должны обеспечиваться в достаточном для удовлетворения производственных целей количестве. Плохое снабжение любыми из этих трех материальных ресурсов, как правило, приводит к возникновению узких мест в строительстве жилья. Надлежащее предоставление земли, государственных инфраструктурных услуг и строительных материалов на основе устранения узких мест в их производстве имеет, таким образом, основополагающее значение для обеспечения успеха национальных стратегий в области жилья. Вместе с тем такое же важное значение имеет их использование на основе эффективных и реалистических подходов и приемлемых норм. Эти три основных элемента детально рассматриваются ниже.

#### 1. Управление земельными угодьями

Правительства должны стимулировать предоставление достаточного количества земли для удовлетворения потребностей в жилье.

93. В странах, где земля находится во владении или под контролем правительства, обустройство и распределение обслуживаемых участков земли может осуществляться в рамках административных и правовых процедур. В большинстве случаев земля предоставляется на основе технических критериев с учетом качества и стоимости земельных участков. Количество предоставляемых обслуживаемых земельных участков, как правило, будет удовлетворять потребности при условии выделения достаточного объема государственных ресурсов. В большинстве развивающихся стран действуют системы частного или общинного владения землей, и направление потока земельных ресурсов от тех, кто владеет ими, к тем, кто нуждается в них для жилищного строительства, является сложной задачей. Возможно, самой большой неудачей правительств в секторе жилья оказалась их неспособность стимулировать предоставление достаточного количества доступных и официально признанных обслуживаемых участков для удовлетворения жилищных потребностей слоев населения с низкими доходами. В результате этого в большинстве стран получило распространение создание жилищ на самовольно занятых и неформально разделенных землях с несоответствующими инфраструктурными услугами.

Во многих странах правительства должны признать практическое значение неформального земельного рынка и устранить действующие в отношении его ограничения.

94. Система распределения земли под жилищное строительство для слоев населения с низкими доходами в основном существует в рамках деятельности неформального несанкционированного частного рынка, причем вмешательство правительства на рынке жилья было неэффективным и сдерживало строительство. Следовательно, правительства должны признать и укрепить практически пригодные элементы неформального рынка земли и обеспечить путем введения простых мер по регистрации титула владения такие административные механизмы поддержки, которые устранили бы нежелательные элементы.

Правительства должны разработать альтернативы неформальным процессам обеспечения земельными участками, которые оказали помощь многим семьям с низкими доходами в прошлом, но, возможно, не смогут обеспечить землю для удовлетворения потребностей в будущем.

95. Неформальные процессы обустройства земельных участков в настоящее время играют важнейшую роль при предоставлении земель группам населения с низкими доходами и обездоленным, особенно в условиях быстрой урбанизации в развивающихся странах. Высокая стоимость для подрядчиков и отдельных семей земельных участков под жилье, приобретаемых через формальный сектор, а также высокие стандарты для подготовки этих земельных участков сделали очень трудным или невозможным доступ бедных, бездомных и обездоленных слоев населения к законному жилью на законно приобретенной земле. Вместе с тем существуют значительные сомнения по поводу того, что установившиеся неформальные процессы могут и далее удовлетворять потребности (даже если было бы желательным рассматривать неформальное предоставление земель как постоянную политику правительства, проводимую де-факто). Следовательно, некоторые формы вмешательства правительства могут быть необходимы.

В тех случаях, когда правительства не осуществляют прямого контроля за рынком земельных участков, будет иметься набор вариантов по предоставлению земельных участков для удовлетворения жилищных потребностей.

96. Вид вмешательства правительства в торговлю земельными участками будет зависеть от формы политической организации, существующей в каждой стране, и от многообразия участников, занятых строительством жилья. Там, где земля находится во владении государства, распределение земли является простым вопросом: проблема состоит лишь в соответствующем распределении земли между организациями, занимающимися строительством жилья. Там, где земля находится в частном владении, правительства должны рассмотреть ряд мер: от передачи земель, находящихся в частном владении, на свободный рынок, с одной стороны, и до создания полномасштабной системы земельных банков и государственных рынков – с другой. Между двумя этими крайними позициями будут существовать смешанные варианты в зависимости от того, являются ли целевые группы крупномасштабными коммерческими застройщиками, кооперативами по строительству жилья, мелкомасштабными неформальными подрядчиками, индивидуальными владельцами домов или строителями или другими сторонами, участвующими в процессе строительства.

Тщательно выбранные стимулы и санкции являются реальными мерами, с помощью которых правительства могут влиять на земельные рынки с целью более полного обеспечения земельными участками для строительства жилья.

97. В большинстве случаев там, где земля в основном находится в частном владении и необходимо прямое вмешательство правительства для обеспечения распределения достаточного количества земельных участков, необходимо будет расширить административные возможности для предоставления права на владение и регистрации передачи земельных участков, без чего эффективное и экономичное распределение земли практически невозможно. В большинстве случаев прямое приобретение и распределение земельных участков правительством является громоздкой и дорогостоящей процедурой, и в высшей степени маловероятно, что большинство развивающихся стран смогут развернуть функционирование такой системы в масштабе, который обеспечил бы какое-либо воздействие на систему распределения земли. Наиболее вероятно, что система административных финансовых стимулов и санкций, разработанная для распределения земельных участков на частном рынке, будет наилучшим образом служить для этой цели. Тем не менее правительства должны всегда сохранять за собой окончательный вариант, состоящий в том, что они станут заниматься прямым

предоставлением земельных участков, если такой шаг необходим для стабилизации цен на землю и поддержания сбалансированности между предложением и спросом. Необходимы также надлежащие механизмы рационального использования земельных участков, с тем чтобы регулировать их использование с учетом его эффективности; необходимо также определить направления роста поселений.

Рациональное использование земельных участков должно быть улучшено посредством, среди прочего, введения приемлемых систем регистрации земель и программ по упорядочению землевладения.

98. Другой приоритетной областью действий в рамках национальной политики будет являться создание эффективных информационных систем регистрации земель и их использования на муниципальном уровне, а также реализация административных мер и правовых реформ для повышения эффективности рынков земельных участков. Неэффективные системы использования земли в целом повышают стоимость приобретения земельных участков и их залоговую стоимость и, следовательно, стоимость жилья. В соответствии с изменениями в процедурах регистрации земель государственные органы власти должны рассмотреть правовые меры для проведения реформы систем землевладения с целью увеличения объема частных инвестиций в жилищное строительство. Большая часть жилья в городах развивающихся стран строится неформальным сектором на землях, право на владение которых зачастую не закреплено. Однако во многих случаях там, где статус владения на землю урегулирован, улучшение жилья и строительство нового жилья стало реальностью.

Для благоустройства жилья потребуются сохранение земельных угодий для использования в целях строительства жилья для слоев населения с низкими доходами.

99. Во многих случаях, особенно в городских общинах развивающихся стран, существующие неформально построенные жилища представляют собой ценность с точки зрения накопленных в течение продолжительного периода проживания на этом месте прав владения. Постепенное улучшение жилья, особенно семьями, имеющими низкие доходы, таким образом оказывает содействие сохранению значительных площадей земельных участков для использования с целью строительства жилья для слоев населения с низкими доходами. Даже те жилые единицы, которые в настоящее время находятся в плохом состоянии и их состояние ниже минимальных норм, зачастую располагаются на земельных участках, имеющих хорошее местоположение и, таким образом, имеющих экономическую ценность, которая значительно повышается, по мере постепенного улучшения этих жилых единиц. Замена таких жилых единиц новыми в отдаленных районах может увеличить финансовые и транспортные расходы переселенных семей, и, таким образом, они могут стать еще беднее, чем раньше. Следовательно, представляется важным при разработке стратегии в области жилья тщательно учитывать роль, которую должно играть постепенное улучшение жилья по сравнению с новым строительством. Нельзя заранее судить, чему следует отдавать предпочтение.

Возникновение скваттерных поселений в будущем можно контролировать при условии внедрения эффективной системы землепользования, но права на владение, накопленные жителями этих поселений за продолжительное время проживания, должны быть признаны и узаконены.

100. Там, где возникают вопросы, связанные с землевладением, особого внимания заслуживает ситуация, в которой находится большое число существующих ныне домашних хозяйств с низкими доходами, которые занимают жилые участки на нелегальной или неформальной основе. Поскольку большая численность превращает эти хозяйства в политическую силу и поскольку они вложили средства в свои дома, которые в настоящее время представляют национальный основной капитал, и поскольку естественная

справедливость требует, чтобы им уделялось некоторое особое внимание, нереально полагать, что эти группы населения можно игнорировать и не учитывать в национальной стратегии в области жилья. Стратегия должна быть разработана таким образом, чтобы предложить реальные альтернативы скваттерному населению, но жители скваттерных поселений, которые уже существуют, должны быть подключены к основным мероприятиям процесса обеспечения жильем через предварительные программы по землевладению, в соответствии с которыми их положение будет быстро упорядочено и они будут поставлены на один уровень с другими участниками. В этом процессе власти должны, однако, учитывать существующую в скваттерных поселениях систему владения, с тем чтобы избежать непродуктивных мер.

Арендаторы, проживающие во внутригородских трущобных районах, которые накопили права владения в результате продолжительного проживания, должны получить гарантии проживания с целью сохранить свое жилье и благоустраивать, эксплуатировать и обновлять свои арендуемые жилища.

101. Другая группа, которой, в некоторых случаях, надо будет уделять особое внимание, состоит из жителей внутригородских трущобных районов, положение которых в плане владения жильем зачастую ненадежно и на условия проживания которых оказывает сильное воздействие неопределенность их взаимоотношений с владельцами или домовладельцами. Если этих жителей рассматривать с той же точки зрения, что и скваттеров, то необходимость вмешательства правительства с целью защиты их владения и стимулирования деятельности в области эксплуатации и обновления занимаемого ими жилья представляется спорной. В таких случаях индивидуальные права на владение, возможно, не приемлемы, но, вероятно, могут быть предусмотрены определенные виды кооперативных или кондоминиумных прав на владение для удовлетворения потребностей, возникающих в этом случае.

## 2. Инфраструктура

Предоставление услуг по водоснабжению и санитарии в соответствующем объеме будет являться важнейшим вкладом в строительство и улучшение жилья.

102. Для начала деятельность органов государственной власти должна концентрироваться на создании инфраструктуры с целью удовлетворения растущих потребностей в обустроенных земельных участках для жилья в частности и других производительных видов деятельности в целом. Для удовлетворения возрастающих потребностей в жилье в течение предстоящих 12 лет упор в предоставлении обслуживаемых участков должен быть сделан на количественной стороне вопроса. Для достижения требуемого количества обслуживаемых участков земли необходимо создавать инфраструктуру на уровне стандартов, приемлемых для соответствующих групп населения и обеспечивающих учреждений, с тем чтобы можно было предоставить средства в требуемом объеме. Ясно, что созданию связанной с жильем инфраструктуры уделяется внимание в государственной политике, проводимой в большинстве развитых и развивающихся стран, и выгоды от инвестиций в инфраструктуру являются значительными, поскольку высока норма прибыли, расходы семьи на жилье зачастую стимулируются и фактически устанавливается гарантия владения для многих семей в неформальных населенных пунктах путем государственного предоставления основной инфраструктуры. Кроме того, создание инфраструктуры, особенно в неформальных населенных пунктах, где проживают слои населения с низким доходом, может улучшить общий уровень здравоохранения, таким образом снижая или, по крайней мере, стабилизируя государственные расходы в этой области.

Необходимо снизить расходы по созданию инфраструктуры на душу населения для обеспечения надлежащего охвата.

103. Снижение расходов по созданию основной инфраструктуры на душу населения (на единицу жилья), без сомнений, является эффективным способом увеличения реальной стоимости ресурсов, имеющихся для развития инфраструктуры, конечно, при условии, что инфраструктурные системы удовлетворяют допустимым стандартам с точки зрения эксплуатации и безопасности. Расходы на создание инфраструктуры могут быть снижены многими путями. Из них самые большие надежды возлагаются на использование недорогих и ресурсосберегающих технологий и производимых на местном уровне материалов и компонентов. Следует отдать предпочтение использованию самых дешевых технологий как основополагающей стратегии по увеличению охвата населения инфраструктурой в большинстве развивающихся стран.

Существуют соответствующие и подходящие технологии в области инфраструктуры, которые не используются потому, что профессионалы не имеют соответствующей подготовки для этого.

104. Существует большое число дешевых технологий, подходящих для различных физических, социальных и экономических условий в развивающихся странах. Технология, с помощью которой обеспечивается приемлемый с социальной и экологической точек зрения уровень услуг и полностью достигаются ожидаемые выгоды с наименьшими экономическими издержками, может рассматриваться как соответствующая. Далеко не все из этих технологий хорошо известны ведущим специалистам и лицам, ответственным за принятие решений, и требуется предпринять согласованные усилия для ознакомления этих лиц с соответствующими технологиями и для включения соответствующих проектов и процедур реализации в качестве элемента формального профессионального обучения.

Оперативные и эксплуатационные расходы по содержанию инфраструктуры должны быть учтены при выборе соответствующих технологий.

105. Функционирование и эксплуатация тесно связаны с рентабельностью и качеством услуг, и фактически они являются определяющими факторами обоих показателей. Учреждения начинают осознавать необходимость финансирования расходов по эксплуатации системы, с тем чтобы предотвратить сбои в функционировании систем, выход их из строя или необходимость в преждевременных капиталовложениях для их замены. Без надлежащего обслуживания и эксплуатации намечаемая отдача от капиталовложений снижается или теряется. Инфраструктурные системы, которые разрабатываются на основе простых концепций и которые создаются, управляются и эксплуатируются без особых усилий, обеспечивают наилучшие перспективы для долгосрочного использования. Упор следует делать на стратегии, которые стимулируют учет вопросов обслуживания и эксплуатации в качестве составного компонента планирования по проектам.

### 3. Строительные материалы и технология

Необходимо предпринять специальные меры для поддержки местного производства строительных материалов и использования местных материалов.

106. Первоочередной задачей в отношении строительных ресурсов является использование местных материалов и методов. Для этого может потребоваться проведение политики, направленной на расширение правительственных инвестиций для осуществления обследований и оценок ресурсов сырья, подготовки технико-экономических обоснований для эксплуатации перспективных источников ресурсов, для технических

исследований и разработок с целью оценки, испытания и повышения качества местных материалов и товаров, продвижения товаров на местном рынке и проведения исследований по нормам и методам заключения контрактов для выявления препятствий, стоящих на пути использования местных материалов. Необходимо предпринять соответствующие меры по расширению местных факторов производства для удовлетворения нужд строительства, а именно, строительных материалов, работников строительных специальностей и основного оборудования. Это может повлечь за собой необходимость разработки или корректировки политики в нескольких областях, а также необходимость создания новых или расширения существующих учреждений, а следовательно, и выделения дополнительных ресурсов в эти области. Разработка политики требует применения всеобъемлющего подхода, охватывающего следующие элементы: а) создание или укрепление научно-исследовательских и иных учреждений, занимающихся вопросами использования местных строительных материалов и разработкой стандартов и спецификаций по ним; б) создание лабораторий или центров по проведению испытаний; с) подготовка и информирование лиц, занимающихся производством строительных материалов, и их потребителей, особенно мелкомасштабных и традиционных производителей местных строительных материалов в областях, связанных с контролем качества; d) обеспечение легкого доступа производителей строительных материалов к сырью, особенно к сырью геологического происхождения; е) содействие направлению кредитов и капитала производителям строительных материалов, особенно новым вкладчикам капитала, стремящимся к коммерческому использованию новшеств; и f) внесение налоговых поправок и осуществление соответствующих мер по импортным строительным материалам в качестве средства обеспечения конкурентоспособности строительных материалов, произведенных на местном уровне, с импортными строительными материалами.

Соответствующая технология по строительству жилья и инфраструктуре в развивающихся странах может занимать промежуточное положение между современной зарубежной технологией и традиционной технологией. Необходимо провести обзор совершенных ранее ошибок при выборе технологии, с тем чтобы расширить производство и использование строительных материалов.

107. В настоящее время обеспеченность жильем и инфраструктурой зависит либо от традиционных технологий, которые зачастую неразвиты и несовершенны, или от современных технологий, импорт которых осуществляется по слишком высоким ценам и которые зачастую являются несоответствующими. В критерии по выбору наилучшей технологии должны включаться: а) приемлемая первоначальная стоимость технологии; б) способность местных работников освоить и использовать эту технологию; и с) программа приспособления импортной технологии и конечное повсеместное использование такой технологии. Однако в большой степени проблемы, с которыми сталкивается сектор строительных материалов в развивающихся странах, могут быть связаны с вопросом применения технологии. В некоторых случаях делается неправильный выбор технологии, в других, – хотя выбор технологии сделан правильно, но технология неправильно применяется или передается. Эти проблемы ведут к высокой стоимости производства, нехватке производственных мощностей, низкому качеству производимой продукции и снижению возможностей для инвестиций. Таким образом, внимание следует уделять разработке новых местных технологий и информированию по их надлежащему применению, а не постоянному привлечению зарубежных технологий.

Необходимо стимулировать мелкомасштабных производителей местных строительных материалов и рассмотреть систему мелкомасштабного производства строительных материалов с целью преодоления недостатков, увеличения инвестиций и введения новшеств.

108. Быстрое расширение снабжения основными строительными материалами по низким ценам может быть достигнуто путем развития сектора мелкомасштабного производства строительных материалов. Путем применения последних технологических новшеств можно

развить всю промышленность по производству строительных материалов исключительно на основе мелкомасштабных производственных единиц. Следовательно, развитие мелкомасштабного производства строительных материалов представляет собой практический подход к созданию самостоятельной промышленности строительных материалов. Однако сектор мелкомасштабного производства особенно уязвим, поскольку небольшие производственные единицы характеризуются низким уровнем квалификации рабочей силы, низким уровнем грамотности, недостаточным доступом к кредитам (особенно в иностранной валюте), нехваткой информации о технологических новшествах и, более всего, недостатком соответствующей институциональной поддержки для осуществления технологического выбора. Стратегия выбора надлежащей технологии в мелкомасштабном секторе должна затрагивать следующие три области: во-первых, недостатки в функционировании технологии, которые уже включены в производство; во-вторых, осуществление новых инвестиций в технологии с целью преодолеть эти недостатки; и, наконец, выявление технологических новинок, которые должны передаваться либо из местных источников в лаборатории и в исследовательские институты, либо из международных источников. В мелкомасштабном секторе первые два вопроса, и особенно первый, заслуживают первоочередного внимания.

Необходимо расширить возможности строительной промышленности по принятию и применению новых технологий через оказание технической помощи и создание стимулов для осуществления нововведений.

109. Процесс передачи технологии следует облегчить и поддержать путем расширения местных технологических мощностей, то есть расширить возможности для получения технологий, их эффективного применения, внедрения "импровизированных" технологий, а впоследствии и разработки новых технологий. Для расширения местных технологических мощностей мелкомасштабному сектору по производству строительных материалов потребуются: а) данные о мелкомасштабных запасах геологического сырья и отходов сельскохозяйственной и промышленной продукции, которые могут быть использованы в производстве строительных материалов, в качестве ориентиров для принятия решений об инвестициях и выработки руководящих положений по базовым производственным характеристикам; б) документация по стандартам, спецификациям и процедурам контроля за качеством; в) консультации по практике использования машин и производства, необходимые для эксплуатации и ремонта простого машинного импортного оборудования, и воспроизводство оборудования и технологической оснастки, с учетом местных новшеств; г) создание стимулов для внедрения технологических новшеств с использованием местных импровизированных решений, которые зачастую представляют собой действительно соответствующие потребностям сектора системы; и е) субсидии для поддержки строительных технологий на основе цен, установленных для строительных материалов, имеющих на местном уровне.

Необходимо обеспечить эффективное развитие промышленности местных строительных материалов в соответствии с целями экономического роста и с обеспеченностью каждой страны природными богатствами.

110. В целом, задача расширения мощностей сектора производства строительных материалов и строительства жилья должна решаться на основе подхода, имеющего целью получение максимальных экономических выгод. Очевидной целью, стоящей перед сектором, являются предоставление жилья, создание инфраструктуры и производства аналогичной продукции. Однако этой цели нельзя достигнуть на основе использования неэкономичных методов, как это в действительности происходит в настоящее время. Задача сводится к выбору надлежащих технологий, которые соответствуют обеспеченности страны природными ресурсами и являются практичными с экономической и экологической точек зрения. В секторе строительных материалов большинство

мелкомасштабных технологий способны функционировать на основе имеющихся в большинстве развивающихся стран запасов природных ресурсов, особенно если целью является производство дешевых материалов в значительных объемах.

#### IV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДЕЙСТВИЯ

##### A. Общие принципы

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций уже призвала к оказанию международной поддержки глобальной стратегии в области жилья.

111. В приложении к своей резолюции 42/191, озаглавленной "Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года", Генеральная Ассамблея заявила:

"Все органы, специализированные учреждения и организации Организации Объединенных Наций должны оказывать по мере необходимости помощь Комиссии по населенным пунктам и Директору-исполнителю Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) в разработке и осуществлении глобальной стратегии в области жилья до 2000 года и обеспечить, чтобы предусмотренные ими для той или иной страны соответствующие виды деятельности были направлены на поддержку национальных стратегий в области жилья и скоординированы с ними".

Полезные уроки могут быть извлечены из опыта применения аналогичных инициатив.

112. Полезно знать, что инициативы, подобные Глобальной стратегии в области жилья, предпринимались и раньше. Организация Объединенных Наций в целом в настоящее время приступает к разработке международной стратегии развития для четвертого Десятилетия развития. Кроме этого, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) после проведения Международного десятилетия снабжения питьевой водой и санитарии разработала глобальную стратегию по здравоохранению для всех до 2000 года, опирающуюся на глобальный план действий, а также детальные процедуры контроля. Необходимо установить тесные контакты с этой организацией и другими организациями, для того чтобы извлечь полезные уроки из их успехов и неудач и скоординировать процедуры по осуществлению и контролю.

Международные действия имеют решающее значение для успешной реализации глобальной стратегии, но необходимо соблюдение определенных условий, для того чтобы такие действия были эффективными.

113. Достижение цели Стратегии – предоставление адекватного жилья для всех к 2000 году – прежде всего зависит от национальных действий. Однако успех этих действий будет измеряться числом людей, жилищные условия которых будут улучшены, и числом стран, которые будут в состоянии достичь этой цели. В целом, страны, в которых жилищные проблемы наиболее остры и широко распространены, это именно те страны, которые имеют наименьший объем ресурсов и ноу-хау. Таким образом, ясно, что Глобальная стратегия не будет реализована, если таким странам не предоставить соответствующую помощь. Кроме того, международные действия будут иметь решающее значение и в другом отношении. Поскольку политика международных учреждений влияет на позицию как стран-доноров, так и стран-получателей помощи, принятие Стратегии международными учреждениями и НПО окажет важный эффект мультипликатора. Однако в национальном контексте международные действия будут наиболее эффективными при определенных условиях, некоторые из которых излагаются ниже.



Во-первых, следует понять, что международная поддержка будет зависеть от полного понимания пользы, которую несет в себе стратегия для национального, регионального и глобального развития, а также международного сотрудничества.

114. Населенные пункты и жилье – не единственные проблемы, вызывающие интерес кругов, занимающихся вопросами глобального развития, и системы Организации Объединенных Наций. Для некоторых международных организаций и двусторонних учреждений населенные пункты и жилье – вопросы, представляющие лишь незначительный интерес. Многие организации придерживаются устаревших позиций и относятся к развитию населенных пунктов и строительству жилья как к низкоприоритетной области социальных издержек, отвлекающих ресурсы от экономического роста и от насущных социальных потребностей. К счастью, удалось довольно успешно продемонстрировать, что обеспечение жильем – неотъемлемая часть процесса развития, способная укрепить усилия, направленные на достижение самостоятельного развития, равенства и значительного экономического роста. Усилия в этом направлении должны поддерживаться и активизироваться на международной арене, особенно путем широкого распространения информации о целях и принципах Стратегии и ознакомления с ними руководящих деятелей, ответственных за разработку политики как на национальном, так и на международном уровнях.

Во-вторых, начиная с международной стратегии по развитию для четвертого Десятилетия развития, оперативные последствия Стратегии должны быть отражены в будущих заявлениях о политике в области сотрудничества в целях развития.

115. Ожидается, что первоначальным результатом упомянутых выше усилий будет проведение обсуждения по существу Стратегии всеми международными организациями, будь то межправительственными или неправительственными, и особенно теми, которые вовлечены в области развития в сотрудничество с развивающимися странами или между ними. Во многих случаях данный обзор приведет к давно назревшим и существенным изменениям в политике. В других случаях этого может не произойти. Но даже и в этих случаях последующие обсуждения и обмен новыми идеями окажут воздействие и создадут почву для поддержки Стратегии и привлечения к участию в ней на более позднем этапе.

В-третьих, международные действия будут играть важнейшую роль, особенно при разработке национальных стратегий в области жилья в соответствии с общими рекомендациями, подготовленными для национальных действий.

116. Одним из результатов вышеизложенных действий является включение международными учреждениями и организациями целей Глобальной стратегии в свои программы работ. Учреждения, занимающиеся секторальными аспектами развития, которые непосредственно не связаны с жильем, акцентируют внимание на связях между их областями деятельности и сектором жилья и тщательно изучат, какое воздействие их текущая деятельность оказывает на достижение целей Стратегии. Однако наиболее важными действиями будут являться те, которые будут предприняты в решающий первоначальный период реализации Стратегии в поддержку усилий в рамках национальных стратегий в области жилья. Этот вид поддержки должен основываться на том принципе, что реализация стратегии в области жилья в любой данной стране не будет являться результатом деятельности в этой стране какого-либо международного учреждения, то есть стратегия не будет "осуществляться" как национальная часть совокупной глобальной или региональной программы работы. Понятие "национальная стратегия в области жилья" будет истолковываться как "общенациональная стратегия в области жилья, осуществляемая в каждом государстве-члене".

В-четвертых, страны-получатели помощи должны иметь реальное представление о том, что может принести или принесет им внешняя помощь. Конечной целью оказания внешней помощи должно быть укрепление и поддержка национальных возможностей разработки и применения национальных компонентов глобальной стратегии.

117. Еще одним залогом придания эффективности международным действиям является уяснение как международными, так и национальными организациями тех условий, в которых эти действия могут быть наиболее результативными. Так, национальные цели Стратегии в их количественном аспекте никак не могут финансироваться за счет внешних кредитов. Эти цели могут и должны в первую очередь быть достигнуты на основе мобилизации внутренних людских и финансовых ресурсов. Данный принцип распространяется и на саму национальную стратегию в области жилья, проведение которой должно быть инициировано правительством каждой отдельной страны и которая должна быть разработана теми задействованными лицами, которые уже направляют национальное производство в области жилья и процесс объединения. Международные учреждения, как и во всех других аспектах реализации Глобальной стратегии в области жилья, будут играть обеспечивающую роль.

Общие финансовые последствия реализации Глобальной стратегии в области жилья при всей сложности их оценки ввиду различий в ресурсах, потребностях и подходах все же должны оцениваться в рамках ряда все более точных исчислений.

118. Имеется очевидная потребность хотя бы в приблизительной оценке капиталовложений, необходимых для осуществления Глобальной стратегии в области жилья, а также связанных с этим финансовых последствий. Тем не менее сделать это очень сложно, особенно в глобальном плане. Масштабы неблагоприятного положения в области жилья изменяются от страны к стране, и структура капиталовложений будет зависеть от видов стратегий, принятых в отдельных странах. В некоторых случаях странам может не понадобиться вкладывать значительно больше средств, чем они вкладывают в настоящее время, поскольку проблемы, с которыми они сталкиваются, в основном, организационные; в других случаях может потребоваться резкое увеличение государственных/частных инвестиций (которые могут быть получены при высвобождении связанных ресурсов благодаря новым механизмам мобилизации финансов). И все же, пожалуй, можно приступить к работе над предварительной оценкой, основывающейся в основном на национальных и региональных оценках, и впоследствии со временем доработать и расширить ее. Кроме того, подразумевается, что любая оценка той части финансовых ресурсов, которая относится к Организации Объединенных Наций, не должна будет включать в себя никакого реального роста бюджета.

Факторы, которые в силу внешней задолженности многих развивающихся стран ограничивают возможности действий в области финансирования жилья, должны быть предметом дальнейшего изучения с целью их ликвидации, или, по крайней мере, уменьшения их воздействия.

119. Большой объем чистой внешней задолженности и высокие ставки по ее выплатам обуславливают необходимость проведения ограничительной внутренней финансовой и кредитной политики и могут, в частности, способствовать росту учетных ставок. Такое положение, которое существует во многих развивающихся странах, серьезно ограничивает возможности создания надлежащих финансовых условий для обеспечения доступного жилья, финансируемого за счет кредитов, для групп с более низкими доходами. Вопрос об облегчении бремени внешней задолженности развивающихся стран обсуждается в рамках соответствующих международных организаций. В своей дальнейшей работе по осуществлению Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года Комиссия по населенным пунктам будет способствовать рассмотрению этого вопроса путем изучения связи между задолженностью и финансированием жилья. Первоначальное

обсуждение этого вопроса Комиссией в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 10/16 Комиссии, будет проходить на ее двенадцатой сессии на основе доклада, который будет подготовлен Директором-исполнителем Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат).

### В. Роль правительств

Глобальная стратегия будет подкрепляться инициативами развивающихся стран по расширению взаимного технического сотрудничества.

120. Опыт, накопленный ЦООНП (Хабитат) и другими международными учреждениями за последние десять лет в области исследований и технического сотрудничества, со всей очевидностью продемонстрировал крайнее разнообразие и богатство опыта в области развития жилья во всех странах, особенно в развивающихся. Зачастую распространению опыта развивающихся стран мешала чрезмерная уверенность в применимости примеров, почерпнутых из деятельности развитых стран и чрезмерная опора на инициативу международных организаций. Кроме этого, глобальный обмен опытом сдерживали также языковые и культурные барьеры и установленные самоограничения для субрегионального или регионального обмена, основанные на преувеличении национальных различий. Как развитые, так и развивающиеся страны должны признать это и оказать поддержку проведению национальных исследований в области жилья и анализа политики на национальном уровне, проводимой в развивающихся странах, а также программам и проектам по техническому сотрудничеству между развивающимися и развитыми странами в глобальном масштабе.

Национальным стратегиям в области жилья будет способствовать обзор характера и вида внешней помощи, требуемой в качестве дополнения к реализации этих стратегий.

121. Внешняя помощь в области жилья, а также в других областях развития осуществляется без предварительной подготовки с незначительной координацией деятельности и зачастую в полном отрыве от официальных планов и программ по развитию. Это по своей сути противоречит принципам Глобальной стратегии в области жилья. Тот факт, что этот вид помощи может иметь очень ограниченную ценность для достижения целей Глобальной стратегии в области жилья, должен оказать стимулирующее воздействие на национальные правительства, будь то доноры или получатели помощи, побуждая их к пересмотру условий оказания внешней помощи. Правительства-получатели помощи, в частности, должны потребовать, чтобы внешняя помощь направлялась для усиления их общенациональных стратегий в области жилья. Кроме этого, они должны принять на себя ответственность за разработку точных параметров оказания внешней помощи. Для этого потребуется осуществить обзор оказываемой в прошлом и в настоящее время внешней помощи, направляемой на нужды жилищного сектора, и воздействия на ту часть помощи, которая предоставляется для других областей развития.

Правительства, предоставляющие внешнюю помощь, должны провести обзор своих общих программ по сотрудничеству в целях развития в свете глобальной стратегии в области жилья и ее рекомендаций для национальных действий.

122. Вышеизложенная рекомендация также распространяется на правительства, предоставляющие внешнюю помощь, по крайней мере в двух отношениях. Во-первых, эти правительства оказывают влияние на политику всех международных организаций, особенно на политику финансирующих и исполняющих учреждений. Во-вторых, большая и растущая доля помощи на цели жилья предоставляется странами непосредственно на двусторонней основе. Следовательно, воздействие политики, проводимой отдельными странами в области оказания помощи на цели жилья, будет оказывать важнейшее

воздействие на успех реализации Глобальной стратегии. Таким образом, необходимо, чтобы такие страны пересмотрели свою общую политику по оказанию внешней помощи путем применения общих принципов Стратегии, оценки общего воздействия применения этих принципов на сектор жилья в целом, а также пересмотра основной направленности и относительной важности оказания помощи в области жилья. Многие страны уже оказали поддержку глобальным проектам в области жилья. Данная поддержка была предоставлена, например, через финансирование учебных программ по участию общин, разработку основных направлений подготовки национальных стратегий в области жилья и предоставление помощи развивающимся странам при разработке национальных стратегий в области жилья. Ясно, что этот вид поддержки должен быть значительно расширен в будущем. Равную важность будет иметь анализ политики, будь то на межправительственном уровне или на уровне отдельных стран. Кроме этого, особый интерес будет представлять анализ политики групп стран по оказанию внешней помощи с целью увеличения и расширения помощи сектору жилья.

### С. Роль международных организаций

Координация между международными учреждениями должна основываться на ясно выраженной приверженности целям Глобальной стратегии.

123. Как было упомянуто выше, международная приверженность будет главным фактором, обеспечивающим успех Стратегии. Координация – это еще и предварительное условие устранения дублирования и неадекватного использования ресурсов. В этом деле тоже основной принцип сотрудничества следует взять из самой Глобальной стратегии в области жилья: успех может быть обеспечен тогда, когда все действующие лица вместе вовлечены прямо или косвенно в работу в области сектора жилья и делают то, что они умеют делать лучше всего. Ни одно учреждение не должно быть оторвано от этой работы и ни одно учреждение не должно считать, что эта работа может быть сделана лишь им самим. Одобрение Глобальной стратегии в области жилья будет означать в первую очередь согласие с этим принципом.

Международные организации, включая региональные комиссии, должны разработать и реализовать свои собственные стратегии в области жилья в соответствии с общей Глобальной стратегией в области жилья. В частности, они должны проанализировать свои программы и политику, реализуемые в других секторах, и быть готовы к пересмотру своих организационных структур с целью отражения новых концепций взаимодействия, основанных на Стратегии.

124. Глобальная стратегия в области жилья основывается на объединенных усилиях национальных и международных учреждений. Все будут играть определенную роль и все получат выигрш с точки зрения продвижения к достижению первоочередной цели – предоставления адекватного жилья для всех к 2000 году – и вклада в достижение общих целей в области развития. Кроме этого, это означает, что задача, состоящая в анализе эффективности существующих подходов и воздействия на сектор жилья не будет ограничена рамками отдельных стран. Доверие к помощи, оказываемой международными организациями Стратегии, будет зависеть от готовности этих организаций к пересмотру своей текущей политики и деятельности в свете их потенциального вклада в осуществление Стратегии. Это должно быть сделано независимо от конкретного содержания мандатов любых учреждений в секторе жилья.

Контроль и оценка должны быть применимы к межправительственным и международным неправительственным организациям, а также к национальным организациям.

125. Межправительственные и международные неправительственные организации будут играть тройную роль в вопросе контроля и оценки Глобальной стратегии в области жилья. Во-первых, они будут участвовать в оказании помощи по контролю

за общенациональными усилиями отдельных стран и по их оценке; во-вторых, они будут принимать участие в объединении данной деятельности в глобальную программу по контролю и оценке; в-третьих, они будут участвовать в предоставлении другим учреждениям и государствам-членам результатов оценки их собственных усилий в поддержку Стратегии. Данная последняя задача будет иметь решающее значение для подтверждения их участия и приверженности.

D. Роль Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)

ЦООННП (Хабитат) будет действовать как координирующее учреждение при реализации Глобальной стратегии в области жилья.

126. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 42/191 ясно отводит именно такую роль Центру Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат). Предполагается, что, как и при проведении Международного года обеспечения жильем бездомного населения, эта новая задача не подразумевает создания новых организационных структур и что деятельность по координации будет включена в существующий мандат и организационную структуру Центра.

Глобальный контроль будет иметь исключительно важное значение для оказания поддержки и придания достоверности Глобальной стратегии в области жилья. Такой процесс необходимо осуществлять на постоянной основе и он должен основываться на точных глобальных показателях.

127. Прогресс в достижении целей Глобальной стратегии в области жилья необходимо контролировать и документально оформлять на регулярной основе. Эффективный механизм по контролю и оценке будет необходимым условием для оценки правильности того направления, в котором развиваются национальные и международные усилия, извлечения уроков из прошлого и настоящего и для передачи мнений и директивных указаний. Регулярным форумом для этого будут служить созываемые раз в два года сессии Комиссии по населенным пунктам, на которых правительства и учреждения будут сообщать о достигнутом прогрессе и обмениваться результатами своей работы. Основой для такого рода сообщений будет служить сама Стратегия в том смысле, что всем государствам-членам надо будет сообщать о действиях, предпринятых в соответствии с рекомендациями для национальных и международных действий. Однако необходимо создать дополнительный механизм для оказания поддержки данному процессу. Центру, например, придется собирать на регулярной основе данные, полученные национальными правительствами и международными организациями при решении задач, изложенных в Стратегии, особенно тех, которые связаны с организацией сектора жилья. Это позволит без промедления передавать стратегические данные тем, кто участвует в осуществлении Стратегии в области жилья, и получать такие данные от них, независимо от того, какие это организации – правительственные, межправительственные или неправительственные.

Являясь учреждением, координирующим деятельность в рамках Глобальной стратегии в области жилья, ЦООННП (Хабитат) должен стимулировать международные и национальные действия путем включения Стратегии в свой будущий среднесрочный план и двухгодичные программы работы.

128. Включение Стратегии в будущие программы работы Центра является относительно легкой задачей, поскольку принципы Стратегии соответствуют целям Международного года обеспечения жильем бездомного населения, под знаком которого Центром, в свою очередь, были приняты две последние программы работы и подготовлен проект его среднесрочного плана на 1990–1995 годы.

Необходимо создать рабочие структуры на межучрежденческом уровне для обеспечения постоянной координации Глобальной стратегии в области жилья.

129. Хотя Комиссия по населенным пунктам будет оставаться главным форумом для координации, контроля и оценки, необходимо разработать другие организационные структуры для поддержки и усиления роли Комиссии. Одной из таких организационных систем будет предлагаемая специальная целевая группа по населенным пунктам Административного комитета по координации, которая могла бы функционировать в качестве механизма на межучрежденческом уровне для координации деятельности в рамках Организации Объединенных Наций.

Центр выработает форму сообщений для облегчения Комиссии по населенным пунктам деятельности по контролю за ходом осуществления Стратегии.

130. Итоги разработки Комиссией Глобальной стратегии в области жилья должны быть сообщены всем правительствам для составления программ последующих действий. В то же время Центр должен подготовить проект типового сообщения, которому могут следовать правительства при предоставлении двухгодичных отчетов Комиссии. В таком типовом сообщении будут определены области деятельности, которые должны быть освещены и будут предложены виды показателей, которые должны быть представлены правительствами в качестве основы для контроля за выполнением Стратегии. Проект типового сообщения мог бы быть представлен Комиссии на ее двенадцатой сессии, так что двухгодичные доклады могли бы представляться начиная с тринадцатой сессии.

Реализация Глобальной стратегии в области жилья не имеет никаких финансовых последствий для фондов регулярного бюджета. Однако потребуются значительные добровольные финансовые взносы для поддержки правительств при разработке Стратегии, для активизации интереса со стороны международного сообщества и усиления его поддержки и для обеспечения общей координации и контроля.

131. Не предполагается, что реализация Стратегии потребует дополнительные финансовые ресурсы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Однако в этой связи понадобится привлечь значительные суммы из внебюджетных взносов для обеспечения реализации, контроля и оценки Стратегии. Данные взносы позволят Центру выполнять свою поддерживающую, координирующую и активизирующую роль при реализации Плана действий. Как и в случае с программой по Международному году обеспечения жильем бездомного населения, такие добровольные взносы будут производиться на специальный счет Глобальной стратегии в области жилья в рамках Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов. Без такой поддержки трудно рассчитывать на эффективное осуществление Стратегии.

Потребуется координировать разработку и осуществление стратегии на глобальном, региональном и национальном уровнях.

132. Кроме того, осуществление Глобальной стратегии в области жилья полностью зависит от того, каким образом она формулируется и подготавливается. Разработка Стратегии должна вестись постоянно с учетом непрерывных изменений в условиях и экономических и политических факторов при детальной разработке программ осуществления на двухгодичной основе. Стратегия должна дорабатываться в свете текущего международного политического и экономического положения. В целях обеспечения учета специфических черт регионов и стран и их потребностей необходимо уделять внимание созданию под эгидой каждого из региональных бюро экспертных рабочих групп для анализа региональных проблем, которые предстоит включить в двухгодичные программы осуществления. Осуществление Глобальной стратегии в области жилья требует разработки детализированных двухгодичных программ действий

Организации Объединенных Наций, включая региональные программы. Национальные стратегии в области жилья следует координировать с Глобальной стратегией в области жилья и осуществлять в рамках соответствующих национальных программ действий.

## V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ

### A. Заключение

133. Текущая ухудшающаяся глобальная ситуация в области жилья, при которой основные потребности населения в надлежащем жилье остаются неудовлетворенными для растущего большинства человечества, стала источником углубляющейся озабоченности правительств, организаций и отдельных лиц во всем мире. Озабоченность выражается не только в отношении последствий неблагоприятного положения в области жилья для нынешних поколений, но, и это вызывает еще большую обеспокоенность, и в отношении будущих последствий для общества продолжающейся тенденции недостаточности предложения перед лицом растущих потребностей. И в самом деле, важным, если не парадоксальным, результатом успешного проведения Международного года обеспечения жильем бездомного населения в 1987 году явились еще более четкое определение масштаба глобальной проблемы в области жилья и, в то же самое время, огласка грандиозности задач, которые еще надо решить, если человечество хочет сделать еще один шаг, приближающий его ближе к конечной цели, состоящей в предоставлении адекватного жилья для всех.

134. Задаче облегчения этого движения в направлении предоставления надлежащего жилья для всех служат цели Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, определенные в резолюции 10/1 Комиссии по населенным пунктам и резолюции 42/191 Генеральной Ассамблеи. Таким образом, принятие Глобальной стратегии в области жилья основывается на двойной посылке: адекватное жилье для всех – не только желанная для всего человечества цель, но, и это еще более важно, и конкретная цель, которая может быть достигнута при наличии политической воли в конкретных временных рамках. Целью настоящего доклада явились установление и изучение некоторых важнейших шагов, которые должны быть осуществлены, особенно на национальном уровне, для достижения целей Глобальной стратегии в области жилья. Особый упор, как отмечалось, должен быть сделан на действиях в следующих конкретных областях:

- a) макроэкономическая политика;
- b) организационная координация;
- c) законодательство и нормы;
- d) сбор данных и анализ;
- e) финансовые ресурсы и механизмы для жилья и инфраструктуры;
- f) землепользование;
- g) жилье;
- h) развитие инфраструктуры;
- i) строительные материалы и технологии.

Кроме того, предлагается, чтобы такие действия осуществлялись в рамках Плана действий и сроков, приводящихся ниже.

### B. План действий

135. План действий должен осуществляться отдельно странами – членами Организации Объединенных Наций через межправительственное сотрудничество, а также Комиссией по населенным пунктам и Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат). Осуществление Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года в рамках

Плана действий будет контролироваться и анализироваться Комиссией по населенным пунктам в ходе ее сессий начиная с двенадцатой сессии в 1989 году. План действий будет постепенно обновляться и дорабатываться Комиссией и, при необходимости, Генеральной Ассамблеей в течение всего периода вплоть до 2000 года.

136. Программа действий в рамках Организации Объединенных Наций должна быть нацелена на:

- а) укрепление роли Организации Объединенных Наций, Комиссии по населенным пунктам и Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) и других международных правительственных и неправительственных организаций в деле координации и усиления международного сотрудничества в целях осуществления Глобальной стратегии;
- б) развитие и совершенствование технического сотрудничества и обеспечение технического содействия в решении проблемы жилья;
- в) развитие и совершенствование международной финансовой помощи, в том числе помощи с использованием для жилищной сферы средств, высвобождаемых из сферы вооружений.

137. Региональные программы действий должны быть нацелены на:

- а) выработку рекомендаций относительно региональных и национальных стратегий и совершенствование законов и норм;
- б) осуществление региональных и субрегиональных исследований и проектов;
- в) распространение научно-технической информации;
- г) накопление регионального и субрегионального опыта в решении проблемы жилья и обмен этим опытом;
- д) координацию подготовки и переподготовки специалистов, требующихся для осуществления стратегий и программ в области жилья в соответствующем регионе;
- е) разработку примерных проектов, отвечающих условиям соответствующих регионов и субрегионов;
- ж) разработку строительной методики и техники для производства строительных материалов с учетом наличия местных сырьевых материалов, условий и возможностей.

138. В ходе осуществления Глобальной стратегии государствам-членам предстоит:

- а) вести, если они уже не делают этого, анализ своей жилищной политики в свете директивных направлений Стратегии;
- б) разрабатывать, если они уже не делают этого, национальные стратегии в области жилья для всех или обновлять уже разработанные национальные стратегии;
- в) определять конкретные задачи в соответствии с областями деятельности, указанными в Стратегии;
- г) разрабатывать планы действий как часть своих стратегий и докладывать Комиссии по населенным пунктам о ходе улучшения условий в области жилья в их странах.



139. При реализации Глобальной стратегии Комиссии по населенным пунктам будет необходимо:

- a) рассмотреть и утвердить предварительный план действий и постепенно обновлять и расширять план действий в течение всего периода реализации;
- b) анализировать и утверждать по мере необходимости дополнительные глобальные основные направления или более уточненные глобальные основные направления по сравнению с первым вариантом Стратегии, основанной на упомянутых выше национальных целях;
- c) контролировать прогресс на пути реализации Стратегии и оценивать последствия реализации Плана действий;
- d) подготовить среднесрочные планы на 1992–1995 годы и 1996–2001 годы таким образом, чтобы оказывать поддержку Глобальной стратегии и национальным стратегиям;
- e) обеспечить, чтобы двухгодичная программа работы Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) должным образом отражала основные направления Глобальной стратегии и отвечала потребностям Плана действий.

140. При реализации Глобальной стратегии Генеральная Ассамблея предпримет следующие действия:

- a) рассмотрит и утвердит Стратегию на своей сорок третьей сессии;
- b) рассмотрит любые рекомендации Комиссии по населенным пунктам, касающиеся утверждения дальнейших глобальных основных направлений или достижения глобальных целей;
- c) обеспечит, чтобы в среднесрочных планах на 1992–1995 годы и 1996–2001 годы отражались основные направления Стратегии;
- d) обеспечит, чтобы в Международной стратегии развития для Четвертого десятилетия Организации Объединенных Наций учитывались принципы Стратегии;
- e) обеспечит, чтобы в двухгодичных программах работы Организации Объединенных Наций до 2000 года поддерживались потребности Плана действий.

141. При реализации Глобальной стратегии Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) будет предпринимать следующие действия:

- a) обеспечивать секретариатскую поддержку государствам-членам при подготовке и реализации национальных стратегий;
- b) широко распространять издания и другие информационные материалы, относящиеся к Стратегии;
- c) подготовит подробные предложения по контролю за реализацией Плана действий и представит их Комиссии по населенным пунктам на ее двенадцатой сессии, которую намечено провести в 1989 году;
- d) оказывать содействие государствам-членам в получении технической помощи для разработки и реализации национальных стратегий;

е) оказывать помощь государствам-членам при развитии людских ресурсов, необходимых для поддержки их усилий по реализации Стратегии;

г) расширять исследования по вопросу о путях преодоления препятствий в области образования, а также экономических, социальных и административных препятствий на пути реализации Стратегии;

г) стимулировать межсекторальное сотрудничество в деле реализации Плана действий в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне этих рамок;

н) расширять межрегиональное сотрудничество между государствами-членами по реализации национальных стратегий в области жилья.

142. При реализации Глобальной стратегии международные учреждения, региональные, межправительственные и неправительственные организации будут предпринимать следующие действия:

а) проводить обзор своих текущих программ и включать в них цели в области жилья в соответствии с основными направлениями Стратегии;

б) обеспечивать, чтобы в будущих среднесрочных планах и программах работ соответствующий упор делался на вопросах жилья, как это определено в Стратегии;

с) сообщать Комиссии по населенным пунктам о вкладе в достижение целей Стратегии;

д) сотрудничать при обмене информацией по техническим аспектам составления программ, финансирования, строительства и эксплуатации жилья;

е) сотрудничать при проведении исследований по практическим вопросам, связанным с экономической и социальной ролью инвестиций в секторе жилья;

г) вносить вклад в создание базы данных по жилищным условиям в различных странах мира.

143. При реализации Глобальной стратегии государства-члены, которые в состоянии сделать это, будут предпринимать следующие действия:

а) поощрять технические и другие формы сотрудничества, включая техническое сотрудничество между развивающимися странами в соответствии с просьбами правительств для дальнейшей разработки их национальных стратегий в области жилья;

б) сотрудничать в обмене информацией по разработке и реализации национальных стратегий в области жилья посредством публикаций Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) и организации совещаний;

с) оказывать поддержку в области исследований и разработок по системам жилья;

д) сотрудничать в подготовке и распространении учебных материалов по политике и процедурам, в которых внимание концентрируется на улучшении жилищных условий бедных и обездоленных групп населения;

е) сотрудничать в организации учебных курсов, направленных на совершенствование навыков управления в области жилья;

f) предоставлять финансовую помощь Центру через специальную программу – Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов – для поощрения, контроля и оценки Глобальной стратегии.

### С. Временные рамки

144. Приводимые ниже временные рамки охватывают период до 1990 года. Они разработаны в соответствии с установленным графиком работы Комиссии по населенным пунктам, по которому среднесрочный план на 1992–1995 годы будет рассматриваться на двенадцатой сессии в 1989 году, программа работ на 1992–1993 годы будет рассматриваться на тринадцатой сессии в 1991 году, а среднесрочный план на 1996–2001 годы – на четырнадцатой сессии в 1993 году. Хотя Глобальная стратегия в области жилья будет утверждена Генеральной Ассамблеей в конце 1988 года, многие виды деятельности, реализуемые правительствами и заинтересованными организациями в качестве непосредственных последующих действий в рамках Международного года обеспечения жильем бездомного населения, имеют отношение к усилиям по осуществлению Стратегии и могут рассматриваться как их часть. Соответственно те страны, которые уже вовлечены в реализацию национальных программ в области жилья в результате проведения Международного года обеспечения жильем бездомного населения, сообщат о своем прогрессе в этой области Комиссии по населенным пунктам на ее одиннадцатой сессии в апреле 1988 года, и данные доклады будут рассматриваться как первые доклады из вышеупомянутой серии.

Предлагаемые временные рамки реализации Плана действий (1988-1990 годы)

Сроки	Государства-члены	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)	Комиссия по населенным пунктам/Экономический и Социальный Совет/Генеральная Ассамблея	Международные (межправительственные) и неправительственные организации и учреждения
<u>1988 год</u>				
6-12 апреля	Доклады по национальным программам в области жилья в контексте Международного года обеспечения жильем бездомного населения	Представление предложений по Глобальной стратегии в области жилья	Обсуждение и разработка Глобальной стратегии в области жилья на одиннадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам и рекомендации для Экономического и Социального Совета	Участие в одиннадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам
15 апреля и далее	Начало обзоров/подготовка национальных стратегий в области жилья	Распространение информации по Глобальной стратегии в области жилья	Предоставление делегациям информации своим правительствам	Представители информируют свои главные учреждения
	Обзоры политики в области сотрудничества с целями развития в поддержку Глобальной стратегии в области жилья	Подготовка подробного плана по контролю и оценке	Консультации с региональными комиссиями, международными организациями и учреждениями и неправительственными организациями по созданию программ и проектов в рамках Глобальной стратегии в области жилья	Обзор существующих программ и определение рамок будущего среднесрочного плана в свете Глобальной стратегии в области жилья
	Краткое ознакомление делегаций стран в Экономическом и Социальном Совете с процессом разработки политики в области сотрудничества в поддержку Глобальной стратегии в области жилья	Представление Глобальной стратегии в области жилья Экономическому и Социальному Совету	Обсуждение Глобальной стратегии в области жилья Экономическим и Социальным Советом и ее передача Генеральной Ассамблее	Участие в работе Экономического и Социального Совета
июль	Участие в обсуждении Глобальной стратегии в области жилья Экономическим и Социальным Советом	Включение Глобальной стратегии в области жилья в программу работы на 1990-1991 годы и среднесрочный план на 1992-1995 годы	Подготовка представления Глобальной стратегии в области жилья Генеральной Ассамблее	Первое межучрежденческое совещание по Глобальной стратегии в области жилья

Сроки	Государства-члены	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)	Комиссия по населенным пунктам/Экономический и Социальный Совет/ Генеральная Ассамблея	Международные (межправительственные) и неправительственные организации и учреждения
3 октября	Всемирный день Хабитата - 1988: Доклады о национальных действиях	Содействие в проведении Всемирного дня Хабитата во всем мире		Всемирный день Хабитата - 1988: Доклады о прогрессе в реализации программ в области жилья
ноябрь	Конференция Организации Объединенных Наций по объявлению взносов: Добровольные взносы для Плана действий Глобальной стратегии в области жилья			
декабрь	Обсуждение и поддержка принятия Глобальной стратегии в области жилья	Основное обслуживание сорок третьей сессии Генеральной Ассамблеи	Генеральная Ассамблея: официальное утверждение Глобальной стратегии в области жилья	Участие в работе Генеральной Ассамблеи
январь-апрель	Подготовка национальных докладов по реализации Глобальной стратегии в области жилья на основе руководящих принципов и Плана действий Глобальной стратегии в области жилья	Последующие действия и координация представлений национальных докладов по Глобальной стратегии в области жилья		Подготовка первых докладов о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья
май	Двенадцатая сессия Комиссии по населенным пунктам	Представление первого сводного доклада о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья	Двенадцатая сессия Комиссии по населенным пунктам: обзоры деятельности по Глобальной стратегии в области жилья; рассмотрение доклада ЦООНП о ходе работы и национальных докладов; Доклады региональных комиссий о ходе работы	Доклады о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья; разъяснение среднесрочных планов и программ работы и их связей с Глобальной стратегией в области жилья

1989 год

Сроки	Государства-члены	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)	Комиссия по населенным пунктам/Экономический и Социальный Совет/ Генеральная Ассамблея	Международные (межправительственные) и неправительственные организации и Учреждения
июнь/ июль	Последующие действия в связи с двенадцатой сессией Комиссии по населенным пунктам; последующие действия по Глобальной стратегии в области жилья	Представление первого доклада о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет	Обсуждение Экономическим и Социальным Советом первого доклада о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья и его передача Генеральной Ассамблее	Участие в работе Экономического и Социального Совета; Межучрежденческое совещание по Глобальной стратегии в области жилья
2 октября	Всемирный день Хабитата - 1989: доклад о национальных действиях	Поощрение проведения Всемирного дня Хабитата - 1989 во всем мире		Всемирный день Хабитата - 1989: Доклады о прогрессе в реализации программ жилья
ноябрь	Конференция Организации Объединенных Наций по объявлению взносов: Добровольные взносы на осуществление Плана действий по Глобальной стратегии в области жилья			
декабрь	Обсуждение Генеральной Ассамблей первого доклада о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья	Основная поддержка рассмотрения Генеральной Ассамблей первого доклада о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья	Доклад Комиссии по населенным пунктам о ее двенадцатой сессии, включая первый доклад о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья	Участие в работе Генеральной Ассамблеи

Сроки	Государства-члены	Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат)	Комиссия по населенным пунктам/Экономический и Социальный Совет/Генеральная Ассамблея	Международные (межправительственные) и неправительственные организации и учреждения
-------	-------------------	--	---	---

1990 год

январь и далее  
Продолжение программ и проектов в поддержку национальных стратегий в области жилья и обзор программ и проектов в отдельных странах

Подготовка Доклада по проектам национальных стратегий в области жилья для тринадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам

Подготовка вторых докладов о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья на основе руководящих принципов и Плана действий Глобальной стратегии в области жилья

Продолжение программ/проектов с целью представления докладов на тринадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам в 1991 году

Продолжение разработки программ/проектов для представления докладов на тринадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам в 1991 году

Подготовка второго сводного Доклада о ходе осуществления Глобальной стратегии в области жилья тринадцатой сессии Комиссии по населенным пунктам в мае 1991 года

июль

Июльская сессия Экономического и Социального Совета (меры будут определены позднее)

Межучрежденческое совещание по Глобальной стратегии в области жилья

1 октября  
Всемирный день Хабитата - 1990: Доклады о национальных действиях

Поощрение деятельности в рамках Всемирного дня Хабитата - 1990 во всем мире

Всемирный день Хабитата - 1990: доклад о прогрессе в реализации программ в области жилья

ноябрь

Конференция Организации Объединенных Наций по объявлению взносов: добровольные взносы на реализацию Плана действий Глобальной стратегии в области жилья

## Примечания

1/ Доклад Конференции см. в Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May-11 June 1976 (United Nations publication, Sales No. E.76.IV.7 and corrigendum).

2/ Доклад Целевой группы по перспективному развитию Административного комитета по координации о работе ее пятнадцатой сессии, состоявшейся в Нью-Йорке 8-10 сентября 1987 года (ACC/1987/14), пункт 42.

3/ Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), Global Report on Human Settlements (Oxford University Press, 1987), p. 6.

4/ См. World Bank, "Urbanization in developing countries: issues and priorities", paper submitted to the Development Assistance Committee meeting on urban development, Paris, 7-8 October 1986.

5/ S. Mayo, S. Malpezzi and D. Gross, "Shelter Strategies for the Urban Poor in Developing Countries", Research Observer, vol. I, No. 2 (July 1986).

6/ Доклад Комиссии по населенным пунктам о работе ее десятой сессии см. в Официальных отчетах Генеральной Ассамблеи, сорок вторая сессия, Дополнение № 8 (A/42/8 и Corr.1).



Национальная структура для разработки стратегии в области жилья

1. Многие министерства и правительственные ведомства должны сыграть важную роль в строительстве жилья, однако они не увязывают свои полномочия и элементы политики/программы в области жилья. Учитывая цель, состоящую в предоставлении надлежащего жилья для всех, проблема состоит в том, как двигаться в направлении достижения этой цели на основе скоординированных действий. Для этого требуется определить: а) препятствия, стоящие на пути строительства и распределения жилья в каждом секторе; б) исполнителей, которые несут ответственность за устранение данных препятствий; с) действия, которые они должны предпринять для устранения этих препятствий. Организационная координация при реализации таких действий должна быть на самом высоком уровне, а цель должна состоять в разработке реалистичной программы действий.

2. Одной из практических трудностей является, конечно, взаимозависимость действий, которые должны быть предприняты различными учреждениями. Нет большого смысла, например, в расширении финансирования жилищного строительства, если не хватает строительных материалов для увеличения строительства жилья и/или недостает поставщиков строительных товаров для осуществления действий в ответ на увеличение спроса в строительном секторе.

3. Другая проблема, связанная с объединением элементов стратегии действий в области жилья, состоит в том, что некоторые действия более трудно осуществить, нежели другие, и некоторые действия потребуют более продолжительных сроков, чем другие. Однако в каждой национальной ситуации существует одно решающее направление, и цель национальной стратегии в области жилья состоит в его определении.

4. Поскольку административная структура каждого правительства уникальна, нельзя разработать стандартного описания учреждений и их функций в процессе строительства жилья. Тем не менее некоторые общие черты правительственной организации могут быть определены. Нижеследующее описание совсем не обязательно относится к любой конкретной стране, но при внесении необходимых изменений может применяться в большом числе развивающихся стран, сталкивающихся с потребностью в разработке и реализации политики в области жилья.

5. Ниже следует типичный перечень участников и функций, помимо министерства жилищного строительства:

а) Канцелярия премьер-министра/министерство национального развития:

- i) общая координация разработки стратегии;
- ii) контроль за осуществлением действий;
- iii) оценка воздействия последствий стратегии;
- iv) обзор, обновление и изменение элементов стратегии;

б) Министерство землепользования:

- i) введение систем титулов собственности;

- ii) введение систем передачи/регистрации земель;
- iii) подготовка законодательства по приобретению земельных участков и реализация процедур приобретения земельных участков;
- iv) реализация мер по налогообложению земельных участков (в сотрудничестве с министерством местного управления и министерством финансов) а/;
- с) Министерство общественных работ:
  - i) установка, управление и эксплуатация центральных сооружений по водоснабжению и магистральных распределительных систем;
  - ii) установка, управление и эксплуатация систем по обработке сточных вод и магистральных систем сбора отходов;
  - iii) установка, управление и эксплуатация магистральных дренажных систем и крупных систем по предотвращению наводнений;
  - iv) установка, управление и эксплуатация энерго/силовых систем и магистральных сетчатых систем (или министерство энергетики, если вопросами энергосиловых систем занимается отдельное ведомство);
  - v) строительство и эксплуатация магистральных дорог (или министерство путей сообщения, если вопросами основных путей сообщения занимается отдельное ведомство);
  - vi) финансирование инфраструктуры и возмещение издержек (в сотрудничестве с министерством финансов);
- d) Министерство транспорта:
  - i) управление и/или лицензирование систем общественного транспорта;
  - ii) управление движением;
- e) Министерство здравоохранения:
  - i) строительство учреждений здравоохранения и управление ими;
  - ii) управление программами по здравоохранению и защите окружающей среды в районах проживания;
- f) Министерство образования:

разработка программ, учебных материалов и методов для подготовки специалистов, техников и ремесленников в секторе жилья (в сотрудничестве с министерством труда/занятости);

---

а/ Налогообложение земель должно рассматриваться как мера по управлению земельными угодьями, а не как мера по получению доходов; следовательно, эта деятельность должна подпадать под полномочия министерства землепользования/ министерства местного управления, а не министерства финансов/казначейства.

- g) Министерство промышленности:
  - i) освоение местных строительных материалов (в сотрудничестве с министерством природных ресурсов);
  - ii) принятие рационализированных норм в области строительства (в сотрудничестве с министерством местного управления);
  - iii) развитие национальной строительной промышленности;
  - iv) управление реализацией программ, предусматривающих предоставление мелких займов предпринимателям, действующим в неформальном секторе жилья (в сотрудничестве с министерством финансов);
- h) Министерство занятости/национальных услуг (если функционируют отдельно от министерства промышленности):
  - i) проведение оценок рабочей силы в секторе жилья;
  - ii) разработка планов по обучению без отрыва от производства, программ подготовки кадров и т.д. (в сотрудничестве с министерством образования);
- i) Министерство финансов:
  - i) распределение ресурсов для государственных/частных компонентов сектора жилья;
  - ii) развитие и упорядочение деятельности финансовых посредников в частном секторе;
  - iii) разработка налоговых структур для поддержки национальной политики в области жилищного строительства;
  - iv) разработка систем по выдаче субсидий для групп, нуждающихся в финансовой помощи (в сотрудничестве с министерством социального обеспечения);
- j) Министерство местного управления:
  - i) включение программ в области жилищного строительства в процесс общего управления населенными пунктами;
  - ii) мелкомасштабные планы по регулированию титулов собственности и обустройству земельных участков;
  - iii) создание, управление и эксплуатация инфраструктуры в жилых районах;
  - iv) устройство мест отдыха и развлечений;
  - v) создание и управление механизмами по получению доходов на местном уровне, например, системы оценки собственности, сбор коммунальных платежей с пользователей, совершенствование систем сбора;
  - vi) поощрение участия общин;
  - vii) поощрение мелкомасштабных планов самопомощи и краткосрочных проектов по благоустройству населенных пунктов.

Кроме этого, может возникнуть потребность в привлечении министерства развития сельских районов в случае, если жилищное строительство должно стать компонентом комплексных сельских программ; министерства социального развития в случае, если сотрудники по общинному развитию подчиняются данному министерству, а не министерству местного управления; и министерства кооперативов в том случае, если кооперативное развитие должно стать важным компонентом правительственной политики.

6. В дополнение к сотрудникам правительственных органов любое координирующее учреждение, на которое возложена задача по разработке стратегии в области жилья, может прибегнуть к помощи специалистов частного сектора. Среди тех, кто может быть вовлечен в эту деятельность, могли бы быть лица, занимающиеся банковским делом, строительной промышленностью, научное сообщество и профсоюзы, а также представители неправительственных организаций, действующих в данном секторе.

7. Важно, чтобы организующие и координирующие органы обладали высшими директивными полномочиями. В идеальном случае национальная стратегия в области жилья должна прямо подпадать под мандат главы правительства (например, премьер-министра); по крайней мере, возглавлять эту работу должно официальное лицо, занимающее уровень не ниже, чем министр национального развития/экономического планирования. Если этого не будет сделано, то очень маловероятно, что в этой деятельности будет принимать достаточно серьезное участие целый ряд учреждений, упомянутых выше. Само по себе полноценное участие на высоком уровне еще не гарантирует успех мер по разработке и реализации политики, но отсутствие такового будет без сомнения снижать шансы на успех.

-----