

**Комиссия по устойчивому развитию**

Двенадцатая сессия

14–30 апреля 2004 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Населенные пункты**Ход выполнения целевых показателей, задач и обязательств
Повестки дня на XXI век, Программы действий
по дальнейшему осуществлению Повестки дня
на XXI век и Йоханнесбургского плана выполнения
решений****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Рассмотрение темы населенных пунктов в рамках Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план выполнения решений) и процесса Рио сосредоточено вокруг вопросов улучшения условий жизни в трущобах, обеспечения доступа к жилью и коммунальным услугам, муниципальных систем утилизации отходов, улучшения санитарного состояния окружающей среды, долгосрочного решения транспортных проблем и расширения экономических возможностей, особенно для малоимущих слоев городского населения. В предстоящие десятилетия почти весь прирост мирового населения будет происходить в городах развивающихся стран, и, если правительства не примут решительных мер, направленных на развитие официального рынка недорогого жилья, то большая часть прироста придется на районы трущоб. В последние годы политика в отношении неформальных поселений и других трущоб сводилась в основном к деятельности по благоустройству трущоб путем юридического оформления прав землевладения и домовладения.

Отсутствие доступа к недорогим участкам земли может представлять серьезную проблему для планов обеспечения малоимущих слоев населения

* E/CN.17/2004/1.



жильем. Полезную роль в долгосрочном планировании сделок по приобретению земли под строительство недорогого жилья могут сыграть корпорации коммунального развития. Важным подспорьем, особенно для людей с низким уровнем дохода, может стать в некоторые периоды аренда жилья. Программы государственного субсидирования жилья по-прежнему будут играть свою роль, хотя доступ к ним часто ограничен. Что касается неимущих, которые в основной своей массе не имеют доступа к официальному рынку кредитования, то микрофинансирование может сыграть свою роль — и в какой-то степени это уже имеет место — в деле поддержки поэтапного благоустройства их жилищ, в том числе путем инвестиций в системы водоснабжения и канализации.

Доступ к электрическим сетям, средствам связи и общественному транспорту по доступным ценам и поддержка микропредприятий чрезвычайно важны для расширения экономических возможностей и интеграции обитателей трущоб в городскую экономическую жизнь в целом. Должным образом организованная перевозка, удаление и/или вторичное использование твердых, в том числе опасных, отходов необходимы для сведения к минимуму риска распространения заболеваний, а также тяжелых несчастных случаев, жертвами которых очень часто становятся обитатели трущобных районов. Эта группа населения также очень подвержена стихийным бедствиям.

Нам еще предстоит решить двойную задачу: улучшить жизненные условия примерно 900 миллионов человек, проживающих в настоящее время в трущобах, и в то же время обеспечить надлежащим жильем миллионы семей с низким уровнем доходов, которые переедут в города и пригороды развивающихся стран или возникнут там в течение следующих нескольких десятилетий.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	1–3	4
II. Введение	4–8	5
III. Устойчивое развитие населенных пунктов	9–53	6
A. Улучшение условий жизни обитателей трущоб	9–13	6
B. Адекватное жилье для всех	14–23	8
C. Землевладение и планирование землепользования	24–30	12
D. Создание служб и инфраструктуры	31–46	14
1. Энергоснабжение	33–34	15
2. Удаление твердых отходов	35–41	15
3. Долговременное решение транспортных проблем	42–46	17
E. Создание рабочих мест и развитие предпринимательства	47–49	19
F. Развитие населенных пунктов в районах, подверженных стихийным бедствиям	50–53	20
IV. Средства осуществления	54–70	21
A. Финансы	54–65	21
B. Децентрализация процесса принятия решений, участие и создание потенциала	66–70	25
V. Извлеченные уроки и сохраняющиеся проблемы	71–85	27

I. Справочная информация

1. В настоящем докладе содержится обзор хода реализации целевых показателей и задач в области населенных пунктов в рамках Повестки дня на XXI век¹, Программы дальнейшего осуществления Повестки дня на XXI век² и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план выполнения решений)³. В нем дается анализ ограничений и трудностей, препятствующих осуществлению этих целевых показателей и задач в условиях конкретного региона, и определяются новые проблемы. В докладе, в частности, особо отмечается прогресс, достигнутый в ходе реализации следующих, целевых показателей, задач и обязательств:

- a) к 2020 году обеспечить существенное улучшение жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб (одна из целей Декларации тысячелетия, подтвержденная в Йоханнесбурге);
- b) расширить доступ к адекватному жилью и услугам, включая водопровод и канализацию, а также к земле и собственности;
- c) поощрять комплексный подход к транспортным услугам и системам;
- d) разработать систему удаления отходов, при этом особое внимание уделять уменьшению количества, вторичному использованию и рециркуляции отходов;
- e) проводить мероприятия по снижению частотности респираторных заболеваний и смягчению других медицинских последствий загрязнения воздушной среды;
- f) дать неимущим слоям городского населения возможность найти достойную работу, получить кредит и увеличить свой доход;
- g) активизировать выполнение решений путем мобилизации и эффективного использования финансовых и людских ресурсов;
- h) улучшить системы управления.

2. При подготовке настоящего доклада были использованы данные и информация из следующих источников:

- a) страновые доклады и национальные оценки, представленные правительствами секретариату Комиссии по устойчивому развитию;
- b) доклады о населенных пунктах, подготовленные Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат);
- c) информация, представленная Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО), Международной организацией труда (МОТ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и секретариатом Международной стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий;
- d) региональные доклады, представленные Экономической комиссией для Африки (ЭКА), Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Экономической и социальной комиссией для За-

падной Азии (ЭСКЗА), Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Европейской экономической комиссией (ЕЭК);

е) сводный доклад трех региональных совещаний по малым островным развивающимся государствам для десятилетнего обзора Барбадосской программы действий⁴.

3. Хотя в настоящем докладе упоминается проблема доступа к водоснабжению и канализации, детального освещения этих вопросов здесь не содержится, поскольку они рассмотрены в докладах Генерального секретаря о водоснабжении и канализации, подготовленных для двенадцатой сессии Комиссии. В разделе, посвященном удалению твердых отходов, есть упоминание о токсичных химических и опасных отходах, однако более подробно эти вопросы рассматриваются в обзорном докладе для Комиссии.

II. Введение

4. Вопросы, касающиеся устойчивого развития населенных пунктов, охватывают весь спектр социальных, экономических и экологических проблем устойчивого развития. Для благоустройства населенных пунктов и предоставления всем адекватного жилья, инфраструктуры и услуг, так чтобы при этом особое внимание уделялось улучшению условий жизни обитателей трущоб, необходим комплексный подход. Улучшение условий жизни в населенных пунктах, с одной стороны, будет зависеть от прогресса в деле уменьшения нищеты, достижения устойчивого экономического роста и охраны окружающей среды, а, с другой стороны, будет содействовать такому прогрессу. Такая взаимозависимость подчеркивает необходимость реализации стратегий в области предоставления жилья и планов по благоустройству трущоб в рамках всесторонней деятельности по устойчивому развитию.

5. Нынешние тенденции урбанизации и роста трущоб подчеркивают огромное значение, которое в предстоящие десятилетия будет иметь развитие городов для устойчивого развития и уменьшения нищеты. По оценкам, в течение следующих 30 лет мировое население увеличится на два миллиарда человек, и практически весь этот прирост произойдет в городских районах развивающихся стран⁵. Если нынешние тенденции сохранятся, то почти половина прироста населения придется на районы городских трущоб развивающихся стран, и в итоге число их обитателей увеличится почти до двух миллиардов человек. В настоящее время в странах Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары большинство городского населения проживает в трущобах⁶. Только за последние три года число обитателей трущоб в развивающихся странах увеличилось почти на 70 миллионов человек.

6. Быстрый рост населения трущоб в развивающихся странах является результатом высокого естественного прироста населения и миграции населения из сельской местности в города вследствие ряда социальных, экономических и экологических факторов. Для сельской бедноты города дают возможность получить более высокооплачиваемую работу, более широкий набор услуг, а также возможность выбраться из нищеты, характерной для сельских районов. В некоторых регионах мира, особенно в африканских странах к югу от Сахары, большое влияние на эти факторы оказывают вооруженные конфликты, деградация земель и истощение природных ресурсов⁷.

7. Рост населения в трущобных районах оказывает еще большее давление на и без того скудные ресурсы городских властей. Развитие городской инфраструктуры и коммунального обслуживания не поспевает за ростом численности населения, что ведет к повсеместной перегрузке существующей инфраструктуры. Резкий рост неформальных поселений, зачастую располагающихся на городских окраинах, сопровождается появлением целого ряда городских социальных проблем, включая рост безработицы, преступности и бытового насилия.

8. Задача улучшения условий жизни обитателей трущоб требует комплексного подхода к проблемам сельской и городской нищеты, а также устранения сложных вспомогательных факторов. Распространенная на селе нищета по-прежнему является движущей силой миграции из сельской местности в города; это указывает на то, что условия жизни в сельских районах и связи между городским и сельским населением также должны рассматриваться в контексте стратегий развития населенных пунктов.

III. Устойчивое развитие населенных пунктов

A. Улучшение условий жизни обитателей трущоб

9. Трущобы, будь то мрачные гетто, самовольные поселки на городских окраинах или барачные постройки, — все они характеризуются не отвечающим никаким требованиям жильем, перенаселенностью, отсутствием гарантий домовладения и основных коммунальных услуг, таких, как чистая вода из водопровода, нормальная канализация, транспорт и электричество⁸. Трущобы — это концентрированное выражение городской нищеты и социального забвения. Согласно ООН-Хабитат, 924 миллиона человек (см. таблицу, ниже), или 32 процента мирового городского населения, проживают в настоящее время в трущобах. Если в развитых странах население трущоб составляет 6 процентов от всего городского населения, то в развивающихся странах оно достигает 43 процентов, а в наименее развитых странах — 78 процентов. Если основные последние тенденции сохранятся, то, по оценкам, в течение следующих 30 лет число обитателей трущоб в мире вырастет почти до 2 миллиардов человек⁹. На фоне таких оценок задача существенного улучшения условий жизни как минимум 100 миллионов обитателей трущоб к 2020 году заслуживает одобрения, но слишком явно отстает от потребностей.

Население трущоб в развивающихся регионах, середина 2001 года

Регион	Общая численность населения (млн.)	Общая численность городского населения (млн.)	Процентная доля городского населения от общей численности населения	Процентная доля населения трущоб от численности городского населения	Общая численность городского населения трущоб (млн.)
Весь мир	6 134	2 923	47,7	31,6	924
Развивающиеся регионы	4 940	2 022	40,9	43,0	874
Африка	683	307	44,9	60,9	187
Латинская Америка и Карибский бассейн	527	399	75,8	31,9	128
Азия	3 593	1 313	36,5	42,1	554
Океания	8	2	26,7	24,1	5
Наименее развитые страны	685	179	26,2	78,2	140

Источник: Global Urban Observatory, *Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers: Guide to Monitoring Target II* (UN-Habitat publication), May 2003, p. 6.

10. Последние исследования свидетельствуют о том, что почти во всех регионах мира ожидается продолжение роста трущоб. Региональные тенденции дают основание предположить, что с большой долей вероятности рост трущоб будет происходить в Африке, особенно в африканских странах к югу от Сахары, в Центральной Азии, особенно в бывших советских среднеазиатских республиках, а также в некоторых странах Латинской Америки. С другой стороны, в странах Восточной Азии благодаря сочетанию экономического роста, специального благоустройства трущоб, программ предоставления жилья и политики уменьшения нищеты удалось добиться впечатляющих успехов в деле сокращения трущоб¹⁰.

11. Сталкиваясь с перспективой дальнейшего роста трущоб, многие правительства признали необходимость изменения политики и принятия новых подходов в области предоставления жилья. С одной стороны, существует потребность в планах и программах активного предоставления жилья, направленных на сдерживание дальнейшего роста трущоб путем поощрения строительства доступного жилья и соответствующей инфраструктуры с учетом быстро растущего спроса. В качестве примера могут служить Чили и Коста-Рика, которые практически остановили рост трущоб благодаря поддержке строительства доступного жилья такими темпами, которые соответствуют динамике образования новых домохозяйств¹¹. Помимо проблем, связанных с доступностью земельных участков для строительства недорогого жилья (рассматриваемых ниже), многочисленные исследования указывают на негативное воздействие громоздких административно-правовых рамок — особенно это касается проектировочных и строительных нормативов, ограничений по зонированию (в том числе по высоте), стандартов и административных процедур — на стоимость и темпы роста предложения недорогого жилья в организованном секторе¹².

12. С другой стороны, благоустройство и интеграция трущоб пришли на смену их ликвидации и переселению их обитателей, что зачастую приводило к выбыванию значительной части фонда доступного жилья и простому перемеще-

нию обитателей трущоб из одного места в другое. Инвестиции в жилье, инфраструктуру и базовые услуги, включая водопровод и канализацию, в сочетании с мерами по обеспечению гарантий владения землей и жильем для обитателей трущоб — это центральный элемент программ по благоустройству трущоб и их административно-правового оформления во многих развивающихся странах. В ряде случаев программы благоустройства трущоб и юридического оформления домовладения успешно осуществляются совместно с мероприятиями по уменьшению нищеты, такими, как создание рабочих мест, облегчение доступа к кредиту и инициативы по строительству жилья местными силами.

13. Успешно реализовано несколько проектов: в большинстве стран Северной Африки достигнут прогресс в деле улучшения условий жизни в трущобах; проект городского развития Тондо на Филиппинах, в рамках которого за десятилетний период самый крупный в Маниле трущобный район (и один из самых крупных в Азии) был преобразован в довольно благоустроенный микрорайон; программа благоустройства трущоб в нескольких сотнях городских районов в Бразилии (см. вставку 1) и программы благоустройства трущоб в Йемене и Иордании. И это лишь несколько примеров.

Вставка 1

Благоустройство трущоб в Бразилии

В Бразилии в нескольких сотнях городских районов есть программы благоустройства трущоб, часто с некоторыми элементами юридического оформления прав землевладения, в рамках которых основной упор сделан на привлечении широкого круга участников к процессу составления бюджета и планировании инвестиций. Для программы юридического оформления землевладения в некоторых районах был использован новый юридический инструмент «уступка реального права на пользование». Поселения, наделенные такими правами, имеют облегченный доступ к частным и государственным инвестициям в жилье и инфраструктуру, а также более тесные связи с прилегающими районами.

Источник: Report on sustainable human settlements development and management prepared for the 12th session of the Commission, December 2003, p. 9.

В. Адекватное жилье для всех

14. Усилия по улучшению условий жизни обитателей трущоб являются частью более широкой кампании по предоставлению всем адекватного жилья, обеспеченность которым признана одним из основных прав человека. Все больше стран предпринимают шаги в этом направлении и проводят обзор национального законодательства, чтобы включить в него положения о праве на жилье, и отражают эти положения в своих стратегиях и программах. В последние годы было разработано большое число национальных стратегий и программ по предоставлению жилья, конкретно направленных на благоустройство трущоб, обеспечение гарантий владения и комплексное предоставление услуг и объектов инфраструктуры.

15. В недавнем докладе ООН-Хабитат¹³ отмечается, что в национальных стратегиях развития жилищного хозяйства и поддерживаемых донорами программах по обеспечению жильем, как правило, не учитывается роль, которую может сыграть аренда как форма обеспечения неимущих слоев населения доступным жильем. Во многих стратегиях основной упор делается на приобретении жилья в собственность, несмотря на тот факт, что многие семьи и отдельные люди в определенные периоды своей жизни прибегают к аренде жилья (или арендовали бы, если бы имели такой выбор). Представляется, что арендуемое жилье особенно отвечает потребностям новых семей с маленькими детьми, у которых накопленные сбережения и текущие возможности по накоплению средств могут быть ограниченными. Собранные ООН-Хабитат данные указывают на то, что на арендуемое жилье приходится более половины договоров о жилье в нескольких крупных городах Северной и Восточной Африки, треть или более в нескольких городах Азии, пятая-четвертая часть — в нескольких крупных городах Латинской Америки; в крупных городах развитых стран на них часто приходится около половины жилищных договоров. Расширение такой практики повлечет за собой, например, признание того, что наряду с обитателями неформальных поселений жители, арендующие жилье, могут также столкнуться с отсутствием гарантий владения.

16. В африканских странах право на жилье предусмотрено так или иначе в жилищной политике или в законодательных актах. В Южной Африке (см. вставку 2) и Намибии право на адекватное жилье закреплено в конституции. Недавно в Египте были расширены права отдельных лиц и семей на адекватное жилье, гарантированное домовладение, а также на инфраструктуру и услуги. В Мали защита жильцов от произвольного выселения гарантирована декретом правительства. Кроме того, во многих странах правительства разработали всеобъемлющие национальные жилищные стратегии или пересмотрели и дополнили их. В некоторых африканских странах в рамках жилищной политики учитывается также равенство мужчин и женщин. Например, в Чаде национальная жилищная политика предусматривает 50-процентную квоту для домохозяйств, возглавляемых женщинами, при получении доступа к участкам земли, имеющим коммунальное обслуживание.

Вставка 2

Удовлетворение потребностей в жилье в Южной Африке

В Конституции Южной Африки обеспеченность жильем закреплена как одно из прав. Национальная жилищная стратегия конкретно реализуется в интересах домохозяйств с низким доходом путем предоставления ссуд на покупку земельных участков с гарантированным правом владения и на строительство водопровода, канализации и простейшего жилья. В рамках этой стратегии с 1994 года по середину 2003 года было построено 1,5 млн. новых единиц жилья, а в настоящее время строится еще 300 000 единиц жилья.

Источник: Report on sustainable human settlements development and management prepared for the 12th session of the Commission, December 2003, p. 9.

17. Однако из-за нехватки ресурсов и возможностей, особенно на местном уровне, и отсутствия координации между различными учреждениями, отвечающими за решение жилищной проблемы лишь немногие страны Африки смогли в полном объеме реализовать свои намеченные жилищные стратегии. Этому также препятствовал рост цен на строящееся жилье, и большую озабоченность продолжает вызывать недоступность жилья в организованном секторе даже для представителей среднего класса.

18. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна право на адекватное жилье закреплено во многих национальных конституциях, что обеспечивает юридическую основу и рамки для решения этого вопроса путем осуществления национальных жилищных стратегий. В этом регионе они охватывают широкий спектр мероприятий — от легализации прав владения до планов комплексного благоустройства жилья — часто с целенаправленным выделением субсидий семьям с низким уровнем доходов. В большинстве стран применяются также положения нового законодательства в целях улучшения положения бездомных. Юридическая защищенность людей-арендаторов жилья обеспечена практически во всех странах региона, хотя у «неофициальных» жильцов риск быть выселенным остается довольно высоким.

19. Несмотря на эти усилия, острота жилищной проблемы в регионе сохраняется, особенно среди неимущего населения. Существенного роста предложения жилья в государственном и частном секторах в 90-е годы не наблюдалось. ЭКЛАК оценивает потребности в жилье на уровне 38 млн. единиц. Необходима также замена имеющегося жилищного фонда, особенно в бедных районах. Наиболее распространенными проблемами в бедных семьях является отсутствие канализации и водопровода, а также отсутствие гарантий имущественных прав¹⁰.

20. Большинство правительств в странах Азиатско-Тихоокеанского региона признает право на жилье, и там принят ряд жилищных стратегий. В этом регионе произошел некоторый сдвиг социальной политики: предпочтение отдается развитию дешевого жилья в частном секторе, а правительства стали лишь создавать необходимые условия и поощрять партнерство между государственным и частным сектором, а также участие гражданского общества. Так, Филиппины, Индия, Шри-Ланка, Республика Корея и Бангладеш перенесли акцент на децентрализованное предоставление жилья в частном секторе. Сингапур известен своими успехами в деле использования государственной компании для обеспечения большинства населения доступным жильем (см. вставку 3). В некоторых странах, таких, как Малайзия и Индонезия, предоставление жилья происходит в соответствии с нормированием, которое требует от застройщика выделять определенную часть жилья людям с низкими доходами. В Китае жилищная политика, основанная на реформе рынка жилья и строительстве жилья социальной направленности, привела к повышению уровня жизни многих людей практически во всех группах населения независимо от уровня их доходов. В результате экономического кризиса 1997–1998 годов быстрый прогресс в этой области, наблюдавшийся в Азии в предшествующие годы, замедлился.

Вставка 3

Государственное жилье в Сингапуре

Сингапур добился особенно больших успехов в массовом строительстве доступного жилья. Сингапур наделил Совет жилищного строительства (СЖС) широкими полномочиями по всем аспектам его государственной жилищной программы, в том числе при решении вопросов, связанных с приобретением земельных участков, переселением, городской архитектурной планировкой, инженерными работами и производством строительных материалов, за исключением права устанавливать продажную цену и размер арендной платы за единицу жилья: этим занимается министерство национального развития. Поддерживать уровень цен за единицу жилья ниже рыночных СЖС удается за счет государственных фондов, хотя СЖС действует фактически как частный застройщик. Сегодня 85 процентов населения имеет государственное жилье, по сравнению с 20 процентами в 60-х годах, причем 95 процентов сингапурцев являются владельцами своего жилья.

Источник: <http://tcdc.undp.org/tcdcweb/experiences/vol4/Public%20housing.pdf>

21. Хотя в западно-азиатском регионе растет понимание того, что обеспеченность жильем является одним из основных прав, в большинстве стран этого региона оно юридически еще не оформлено, а слабая гарантия прав владения среди уязвимых слоев городского населения остается проблемой во многих странах. Некоторые правительства провели обзор законодательных норм и внесли поправки в действующее законодательство или издали новые законодательные акты в интересах бедных слоев населения. Например, в регионе Совета сотрудничества стран Залива в настоящее время в законодательном порядке каждому гражданину гарантируется жилье, а также доступ к низкопроцентным займам и грантам для жилищного строительства¹⁴.

22. Право на жилье признается во многих странах региона ЕЭК и в большинстве случаев закреплено в законодательстве, касающемся недвижимости, собственности и жилищных займов. В жилищных реформах последнего десятилетия упор делался на внедрении рыночных механизмов и сокращении вмешательства со стороны государства, что привело к росту удельного веса частных собственников жилья. Сектор субсидируемого государством арендного жилья, хотя и сокращается, по-прежнему играет важную роль в регионе ЕЭК в деле обеспечения, через различные механизмы поддержки предоставления арендного жилья, доступа к недорогому жилью для населения с низкими доходами или нуждающихся семей. Роль гражданского общества, которая традиционно сильна почти во всем регионе ЕЭК, получает все большее признание в законодательных нормах, касающихся жилья.

23. В странах с переходной экономикой идет напряженная работа, с тем чтобы рынки жилья функционировали более эффективно и справедливо. Рынки жилья в этих странах все больше переходят на коммерческую основу, а социальная защищенность населения снижается. Из-за отсутствия гарантий домовладения и просроченной задолженности по жилищным займам в нескольких

восточноевропейских странах растет число семей, которым грозит переход их недвижимости в собственность банка или выселение¹⁵. Поэтому в этом регионе остро стоит вопрос о разработке правительством такой политики, чтобы частный сектор удовлетворил спрос на новое и благоустроенное жилье, не ставя под угрозу жилищные права и благосостояние неимущих и уязвимых слоев населения и не создавая новый класс обитателей трущоб.

С. Землевладение и планирование землепользования

24. Необходимым условием реализации права на жилье является возможность получить право землевладения для строительства недорогого жилья. Стоимость земли под строительство жилья часто может быть запретительной для безземельной бедноты, особенно в быстро растущих городах. Во многих случаях практически вся земля находится в частных руках, а планы застройки рассчитаны на людей с высокими или средними доходами, особенно на более удобных участках земли. Доступные по цене участки, на которых можно построить дешевое или умеренное по ценам жилье, часто находятся далеко от центра города, и, если нет удобного транспорта, жители таких окраинных микрорайонов вынуждены тратить много времени на поездки до места работы. Эти микрорайоны также зачастую не связаны с городской инфраструктурой. Но даже находящиеся в государственной собственности участки земли в центре города или примыкающих к нему районах не всегда подходят для реализации проектов строительства недорогого жилья, поскольку органы власти — или конкретные министерства, или государственные компании, распоряжающиеся этими участками земли, — сопоставляют выгоды от такой застройки и выгоды от более доходных проектов. В результате спекуляции на рынке недвижимости, подогреваемой быстрой урбанизацией и экономическим ростом, а в некоторых случаях и финансовой глобализацией, в некоторых городах усилилась кампания по выселению скваттеров с удобных участков земли, которые еще недавно не имели большой ценности¹⁶. Только правительство, твердо проводящее политику под лозунгом «Жилье для всех», может отказаться от гораздо более прибыльных проектов в пользу строительства дешевого жилья на таких ценных участках. Одним из вариантов, который правительства могут пожелать рассмотреть, является проведение активной политики по приобретению недорогих участков земли на городской окраине для будущего строительства там дешевого жилья.

25. Национальная политика развивающихся стран в области землепользования часто базируется на двуединой цели: содействовать географически сбалансированной урбанизации и сокращать миграцию из сельской местности в города, ведущую к росту трущоб, путем улучшения условий жизни сельского населения и содействия развитию села. К перспективным инициативам такого рода относятся юридическое оформление гарантий землевладения в целях обеспечения беспрепятственного доступа сельских семей к плодородным землям, программы благоустройства малых городов, такие, как действующая в Ботсване программа обустройства поселков, и проекты планового расширения пригородных микрорайонов, стимулирующие строительство городов-спутников, как это имело место в некоторых городах Индии. В большинстве стран созданы центральные и местные административные земельные органы как в сельских, так и городских районах в целях регулирования землепользования и юридиче-

ского оформления прав и собственности на землю. Реформирование земельно-административной системы не всегда приводит к большей транспарентности; многие развивающиеся страны по-прежнему не имеют доступа к современной технологии как более эффективному инструменту регулирования землевладения и землепользования, особенно на местном уровне. Процесс застройки земельных участков по-прежнему осуществляется чаще всего в интересах людей со средними или высокими доходами, а это вынуждает неимущих селиться на заброшенных землях, зачастую подверженных стихийным бедствиям и лишенных коммунального обслуживания.

26. В целях решения проблем, связанных с землевладением, в ряде стран Африки началась реализация проектов по юридическому оформлению прав, с тем чтобы расширить землевладение среди бедных слоев населения и защитить землепользователей от незаконного выселения. Например, в Мозамбике вступил в силу новый закон, защищающий население от лишения прав землевладения, если эта земля используется в традиционных целях. В Бенине действующая система традиционного владения была интегрирована в процесс урбанизации и стала частью официальной процедуры. В некоторых странах традиционные системы землевладения получили юридическое признание, а местные традиционные структуры получили возможность контролировать порядок землепользования. С другой стороны, в деле юридического оформления прав землевладения возникают трудности в тех случаях, когда официальная юридическая система сосуществует, а иногда и вступает в противоречие с традиционными системами землевладения. Именно такая ситуация характерна для Африки¹⁰.

27. После Северной Америки самым урбанизированным регионом в мире является Латинская Америка и Карибский бассейн. Землевладение и землепользование рассматриваются здесь в контексте крупных реформ в области городского развития, направленных на укрепление связей между планированием городского хозяйства и территориальным регулированием на уровне провинций путем составления единой картины потребностей в жилье, землепользования и развития инфраструктуры. Результатом реформ в регионе стало внедрение более широкого набора новых подходов и методов в области управления, включая стратегические проекты городского развития, государственно-частные партнерства, составление общего бюджета и экономические рычаги. Некоторые страны приняли законодательные акты по совершенствованию системы гарантий землевладения. Например, в Боливии заложена новая юридическая основа землевладения и распределения земельных участков, а в Чили принят новый закон о правах собственности на землю. Однако дефицит городской земли и спекулятивный характер земельного рынка привели к значительному росту цен на землю в больших городах. Кроме того, растущий разрыв между доходами населения ведет к углублению неравенства возможностей и затрудняет доступ к земле, способствуя дальнейшему выживанию неимущих с рынков городских земельных участков, заведомо обрекая их на вечное прозябание в трущобах¹⁷.

28. Почти во всех странах Азиатско-Тихоокеанского региона доступ к земле для всех остается важнейшей целью. При разработке политики и законодательства в области землепользования и развития городского хозяйства некоторые правительства придают этой проблеме огромное значение. Например, Таиланд и Шри-Ланка реализуют проекты по составлению земельного кадастра и юридического оформления прав землевладения; Непал использует лицензионные соглашения, чтобы неимущие безземельные, женщины и представители племен

получили землю; Республика Корея внесла изменения в свое наследственное право, с тем чтобы женщины имели равные права при наследовании земли. В некоторых малых островных развивающихся государствах региона в области землевладения и землепользования получает признание и принимается во внимание традиционный характер землевладения, а также та решающая роль, которую традиционные системы землевладения играют в обеспечении рационального использования земельных и природных ресурсов.

29. На территории всего региона ЕЭК правительства улучшили методы землепользования путем создания пространственно интегрированных, эффективных рынков жилья, земли и услуг общественного транспорта. Эффективные стратегии возрождения городов в целях создания рабочих мест, оживления заброшенных промышленных зон и развития инфраструктуры включают в себя новые модели и инструменты планирования, которые отражают сочетание физической разрухи, социального отчуждения и ухудшения состояния окружающей среды¹⁵.

30. В большинстве стран с переходной экономикой правительства провели широкую приватизацию земли. Так, в Российской Федерации более 50 миллионов граждан и юридических лиц приобрели права частной собственности на землю. Страны Центральной и Восточной Европы с различной степенью успеха стали внедрять практику стратегического районного планирования. Как и в других регионах, нехватка городской земли и спекулятивный характер земельного рынка привели к значительному росту цен на землю в крупных городах.

D. Создание служб и инфраструктуры

31. Признание права на жилье и доступ к земле имеют большое значение, но сами по себе не улучшают жизнь обитателей трущоб. Для смягчения катастрофических последствий нищеты, социальной изоляции и нездоровых условий жизни в трущобах необходимо создать основные службы и объекты инфраструктуры либо с помощью целенаправленных программ улучшения состояния трущоб и жилья, либо в рамках деятельности по реконструкции и развитию городов. Как правило, эти мероприятия охватывают подключение к объектам водоснабжения и канализации, системам электроснабжения, транспорту, к телефонным линиям и учреждениям здравоохранения и образования. Однако правительства развивающихся стран испытывают серьезные трудности при создании таких служб и объектов инфраструктуры вследствие нехватки ресурсов. Города в развитых странах тратят в среднем в 32 раза больше на инфраструктуру и городские службы в расчете на человека по сравнению с городами в наименее развитых странах. В трущобных районах развивающихся стран показатели подключения к объектам инфраструктуры и системам обслуживания в основном составляют лишь половину от среднегородских показателей, которые сами по себе неадекватны. Потенциальные частные строители инфраструктуры часто не хотят заниматься такими районами из-за неопределенных имущественных прав жителей и проблем с оплатой услуг. Особенно плохо развиты канализационные системы. В странах Африки к югу от Сахары и в Азиатско-Тихоокеанском регионе лишь около 7 процентов домашних хозяйств в неформальных поселениях подключено к системам канализации. Охват канализацией в неформальных поселениях в Североафриканском-Ближневосточном регионе

и Латиноамериканском-Карибском регионе составляет приблизительно 22 процента и 30 процентов, соответственно⁶.

32. Процент домашних хозяйств, подключенных в неформальных поселениях к водопроводу, несколько выше, но все равно низкий. Он колеблется от 58 процентов в Латинской Америке и Карибском бассейне до 19 процентов в странах Африки к югу от Сахары. Между ними находятся Азиатско-Тихоокеанский регион и регион Северной Африки и Ближнего Востока, показатели в которых составляют соответственно 38 процентов и 36 процентов⁶. Углубленные обзоры вопросов водоснабжения и канализации представлены в отдельных докладах, а настоящий раздел посвящен энергетике, удалению отходов и транспорту.

1. Энергоснабжение

33. Развитие энергетики будет подробно рассмотрено Комиссией на ее четырнадцатой сессии, поэтому в настоящем разделе представлен лишь общий обзор развития энергетики в населенных пунктах, особенно в бедных районах. Во всех развивающихся странах предпринимаются усилия по строительству линий электропередач и улучшению электроснабжения, в том числе в трущобных районах. В странах Африки к югу от Сахары только 20 процентов домашних хозяйств в трущобных районах подключено к электросетям, а в Северной Африке и на Ближнем Востоке — 36 процентов. В Азиатско-Тихоокеанском регионе и регионе Латинской Америки и Карибского бассейна домашние хозяйства неформальных поселений лучше снабжаются электричеством: около 76 процентов и 85 процентов, соответственно, подключено к электросетям.

34. В целом в развивающихся странах около 1,6 миллиарда человек по-прежнему не имеет электричества, и около 2,4 миллиарда человек — более половины населения развивающихся стран — до сих пор пускает в ход традиционные виды топлива на основе биомассы (древесину, древесный уголь, навоз и отходы сельскохозяйственных культур) для приготовления пищи и обогрева, обычно используя при этом открытый огонь или малоэффективные печки с плохой вытяжкой. Последствия для здоровья малоимущего сельского населения и жителей трущоб часто осложняют их повседневную борьбу за выживание. Вдыхание дыма от сгорания такого топлива на основе биомассы повышает опасность возникновения целого ряда распространенных серьезных заболеваний, к числу которых относятся острые респираторные инфекционные заболевания, такие, как пневмония. Согласно ВОЗ, почти 4 миллиона человек умирает каждый год от острых респираторных инфекционных заболеваний, причем более 90 процентов этих случаев приходится на развивающиеся страны. Хотя было мало попыток наладить систематическую оценку медицинских последствий внедрения усовершенствованных кухонных плит, данные нескольких сотен программ по внедрению таких плит более чем в 50 развивающихся странах свидетельствуют о том, что они безопаснее для здоровья и экономически эффективны¹⁸.

2. Удаление твердых отходов

35. Количество твердых отходов значительно увеличилось во всех регионах, и изменился их состав: стало больше неразлагающихся отходов и токсичных отходов. Неправильное удаление твердых отходов может создавать угрозу для

здоровья, особенно в городах, способствуя распространению заболеваний и загрязнению водных ресурсов. Неубранный мусор, вместе с фекалиями, часто сбрасывается в сточные каналы, которые засоряются. Когда сточные воды и дождевая вода медленно уходит в почву, отходы и фекалии вместе с потоками воды разносятся по всей округе. Заражение водных ресурсов микробами и химическими веществами часто происходит тогда, когда нет адекватных систем удаления твердых отходов.

36. Недавно проведенное ООН-Хабитат обследование крупных городов⁶ свидетельствует о том, что широкие слои городского населения в развивающихся странах, прежде всего проживающего в неформальных поселениях, лишены возможности пользоваться адекватными общественными системами удаления твердых отходов. Это обследование также показывает, что в крупных городах есть больше систем сбора и удаления отходов, чем в малых и средних городах.

37. В большинстве городов Африки обеспечен регулярный сбор лишь 10–30 процентов всех бытовых твердых отходов, а в трущобах дела всегда обстоят хуже всего. В условиях отсутствия организованных систем удаления отходов в некоторых случаях сбор и утилизация отходов организуются малоимущим населением и неформальными предприятиями, если при этом есть экономический стимул. Организация таких неформальных мероприятий в целях улучшения экономических возможностей, расширения масштабов сбора и утилизации отходов и уменьшения угрозы для здоровья и безопасности носит характер стратегии, которая все больше применяется в рамках муниципальных программ по удалению отходов, часто в сотрудничестве с неправительственными организациями и иногда с финансовым участием доноров (см. вставку 4).

Вставка 4

Сбор отходов в Дар-эс-Саламе

Чтобы предоставить основные услуги быстро растущему населению, Городской совет Дар-эс-Салама (Объединенная Республика Танзания) сделал ставку на привлечение местного населения и микропредприятий к сбору твердых бытовых отходов. Была создана транспарентная система тендеров, были проведены кампании по мобилизации общественности, и для ряда групп и фирм было организовано обучение по техническим и управленческим вопросам. В результате этого город содержится в чистоте и созданы тысячи рабочих мест.

Источник: материал МОТ, представленный на двенадцатой сессии Комиссии.

38. В Латинской Америке и Карибском бассейне для удаления твердых отходов из городов используются как открытые свалки, так и мусорные свалки с засыпкой грунтом. Только в немногих странах региона, прежде всего в Бразилии, удалось добиться прогресса в деле вторичного использования и выработки электроэнергии путем сжигания. В большинстве стран региона нет инфраструктуры для экологичного удаления твердых отходов и нет управленческого потенциала для эффективного решения проблемы твердых отходов. Одна из серьезных проблем связана с тем, что не производится отделение бытовых отходов от промышленных отходов. Хотя в ряде стран региона при-

няты законы, касающиеся контроля и удаления опасных отходов, там нет предприятий по их утилизации, переработке или удалению. В этих странах также нет ресурсов, необходимых для обеспечения выполнения правовых положений. В результате этого большая часть опасных отходов сбрасывается незаконным образом, часто около трущоб или там, где существует опасность загрязнения водных ресурсов¹⁷.

39. В городах Азии более распространены экологичные системы удаления твердых отходов, особенно в более развитых странах региона, таких, как Япония и Сингапур. Утилизация посредством открытого сжигания здесь менее распространена, чем в африканских городах. В ряде стран Западной Азии процесс постепенного организационного оформления деятельности неформального сектора по сбору и переработке твердых отходов сопровождался все более активной приватизацией мусороуборочных предприятий. Однако ресурсов, выделяемых на удаление твердых отходов, по-прежнему не хватает, как свидетельствуют страновые доклады из региона Западной Азии, а внутригосударственные законы, положения и стандарты, касающиеся рационального удаления твердых отходов, надо совершенствовать¹⁴.

40. Хотя в ряде малых островных развивающихся государств удалось добиться прогресса в области удаления твердых отходов благодаря правильной политике и практике, многие из них по-прежнему сталкиваются со значительными финансовыми и техническими трудностями, усугубляемыми нехваткой площадей для городских свалок. Поэтому с учетом их специфики особо уместны минимизация количества отходов, их утилизация и вторичное использование. Все больше озабоченности вызывают экологические последствия захоронения радиоактивных материалов в регионах малых островных развивающихся государств и перевозки таких материалов через их территориальные воды, а также последствия в плане безопасности и отсутствие режимов юридической ответственности и компенсации¹⁹.

41. В странах Западной Европы и Северной Америки, как правило, есть технически и экономически эффективные системы удаления твердых отходов. В этих странах акцент все больше ставится на сокращении количества, утилизации и вторичном использовании отходов. В ряде стран Западной Европы используются экономические стимулы, такие, как плата за тару для напитков и одноразовые продуктовые пакеты, а также предъявляемые к производителям требования принимать свою продукцию обратно после окончания срока ее службы и регламентация упаковки. В странах Восточной Европы удаление твердых отходов по-прежнему является проблемой. Рециркуляция неразвита, и многие города в значительной мере полагаются на использование открытых свалок, которые часто плохо эксплуатируются.

3. Долговременное решение транспортных проблем

42. В тех развивающихся странах, где отмечаются высокие темпы роста, быстро увеличивается число частных автомобилей, что ставит крупные задачи перед специалистами по вопросам планирования городского транспорта и создает серьезные проблемы, касающиеся загрязнения и «пробок». В последние годы предпринимались значительные усилия по разработке стратегий, сочетающих планирование транспортных потоков с планированием землепользования и развития населенных пунктов. В ряде развивающихся стран у жителей

трущоб стало больше возможностей пользоваться транспортом, что помогает получить работу, медобслуживание и другие основные услуги, а также содействует общественным контактам.

43. Во многих городах Африки акцент делается на недорогие и более экологичные средства транспорта. Например, в Египте крупные инвестиции сделаны в развитие общественного метро и систем автобусного сообщения, которыми пользуются и жители трущоб, и, кроме того, страна перешла к использованию бензина, не содержащего свинца. В других странах региона установлена низкая плата за проезд на общественном транспорте, чтобы малоимущие могли пользоваться им. Однако работу транспорта по-прежнему затрудняет дублирование функций органов по планированию транспорта и развития городов, и это положение усугубляется узкопрофильным подходом многих городских плановиков и управленцев, которые рассматривают транспорт как отдельный элемент, а не как составную часть городского хозяйства.

44. В Латинской Америке и Карибском бассейне в некоторых городах, таких, как Богота (см. вставку 5), были созданы системы экспрессного автобусного сообщения, а также инфраструктура для развития немоторизованного транспорта. В Бразилии в качестве топлива для транспорта пропагандируется использование спирта, получаемого из сахарного тростника, что содействует сокращению выбросов двуокиси углерода приблизительно на 16 процентов. Почти во всех странах Латинской Америки имеются планы перехода на использование бензина без свинца, однако во многих странах сохраняются высокие показатели содержания серы, макрочастиц и других веществ, загрязняющих воздух в городах.

Вставка 5

Долгосрочные решения транспортных проблем в Боготе

После реорганизации устаревшей, приводившей к загрязнению и хаотичной системы частных автобусов с целью ее превращения в систему дизельных автобусов, отвечающую стандартам Евро-II, в декабре 2000 года вступила в эксплуатацию новая система общественного транспорта Боготы под названием «Трансмиленио», включающая автобусные магистрали с конструктивными элементами, подобными городской рельсовой системе. К 2003 году система «Трансмиленио», эксплуатировавшаяся в сотрудничестве с частными операторами автобусов, обеспечивала более 540 000 поездок в день в Боготе, 9 процентов из которых приходилось на долю поездок, до этого осуществлявшихся на автомобилях. Двадцатипроцентный налог на бензин помог городу покрыть расходы на инвестиции в инфраструктуру, в то время как система наклеек на автомобили использовалась для ограничения поездок на частных автомобилях в часы «пик». Кроме того, в Боготе создано более 300 км защищенных велосипедных дорожек, и была начата кампания по удалению автомобилей с тротуаров, с тем чтобы вернуть это пространство пешеходам, уязвимым группам населения и малоимущим домашним хозяйствам, которые используют эти места для занятий спортом и отдыха.

Источник: Страновой доклад Колумбии, представленный в Организацию Объединенных Наций в 2003 году.

45. Во многих городах Азии были приняты меры по сокращению загрязнения воздуха транспортом, однако проблемы сохраняются в связи с наличием старого автомобильного парка, «грязных» видов топлива и «пробок», а также из-за шума. Были осуществлены крупные инвестиции в развитие общественного транспорта. Новые или расширенные системы общественного транспорта открываются или строятся, например, в Куала-Лумпуре, Дели, Маниле и Джакарте. Они доступны и для малоимущего населения. В ряде городов Азии были приняты более строгие экологические стандарты в отношении новых автомобилей, а также более чистых видов топлива. Например, в Китае принимаются строгие стандарты топливной экономичности автомобилей в целях экономии энергоносителей и поощрения к переходу на гибридные автомобили. В Китае также успешно было начато осуществление программы автомобильной инспекции в целях уменьшения воздействия транспорта на окружающую среду¹⁰.

46. В промышленно развитых странах региона ЕЭК существуют хорошо развитые системы общественного транспорта и расширяются масштабы использования более чистых видов топлива на общественном транспорте. Многие западноевропейские страны субсидируют тарифы за пользование общественным транспортом, прежде всего для учащихся, пожилых лиц и инвалидов. На всех уровнях правительства принимались меры по увязке планирования землепользования с планированием развития транспорта. В Восточной Европе быстро росло количество личных автомобилей, отчасти в результате плохого и по-прежнему ухудшающегося состояния общественного транспорта и отчасти в результате увеличения доходов.

Е. Создание рабочих мест и развитие предпринимательства

47. Предоставление основных услуг и инфраструктуры для неформальных поселений, которое ведет к более полной интеграции их жителей в городскую экономику, имеет большое значение для повышения уровня жизни обитателей трущоб. Долгосрочное улучшение условий жизни в трущобах будет зависеть от решения проблемы нищеты. В свою очередь, для этого требуется создать рабочие места для низкоквалифицированных трудящихся и обстановку, способствующую предпринимательству. Правительства в развивающихся странах сталкиваются с целым рядом ограничений, мешающих созданию рабочих мест и получению доходов. Нехватка предпринимательских и управленческих навыков на предприятиях — усугубляемая неадекватностью инфраструктуры и нестабильными, чрезмерно забюрократизированными условиями ведения бизнеса — продолжает сдерживать рост инвестиций и производства во многих странах.

48. В этой связи многие правительства уделяли большое внимание роли малых и микропредприятий в рамках своих стратегий обеспечения занятости. Поощрение самостоятельной занятости и развитие неформального сектора будут продолжать играть важную роль в создании рабочих мест, поскольку, как предполагается, увеличение числа рабочих мест в организованном секторе не будет соответствовать темпам прироста численности городского населения²⁰. Одним из ключевых компонентов является осуществление планов кредитования, в том числе микрокредитования, для малых местных компаний и кооперативов. Одним из высокоприоритетных направлений деятельности правительств будет оставаться создание как макроэкономических, так и нормативных условий, которые поощряли бы динамичное развитие организованного предприни-

мательского сектора, не в последнюю очередь по той причине, что правительствам необходимы налоговые поступления для финансирования основных объектов инфраструктуры и коммунального хозяйства.

49. В Латинской Америке и Карибском бассейне правительства приняли национальные программы предоставления кредитов, обучения и технической поддержки малых предприятий, на которых жители трущоб часто используются в качестве рабочей силы. Однако такие программы по-прежнему ограничиваются небольшим числом участников, а для охвата большего числа предприятий нужны дополнительные ресурсы. Такая поддержка позволила повысить роль этих предприятий как факторов, смягчающих социально-экономические последствия структурной перестройки и финансовых кризисов для трудящихся и производства, хотя она не всегда помогала малоимущим становиться успешными участниками и конкурентами в организованном секторе экономики. В ряде стран Западной Азии были предприняты инициативы по поддержке микро-, малых и средних предприятий путем укрепления предпринимательского потенциала и осуществления «инкубационных» программ. Правительства ряда стран в Африке, включая Кению, Анголу, Гвинею и Марокко, разрабатывают или осуществляют подобные стратегии поддержки микропредприятий, некоторые из которых специально предназначены для женщин. Во Вьетнаме комплексное поощрение развития малых предприятий стало основной стратегией, при помощи которой местные органы власти решают проблему безработицы и уменьшения нищеты. К числу таких мер относятся обучение предпринимательству, улучшение качества рабочих мест, создание ассоциаций и расширение доступа к рынкам.

Е. Развитие населенных пунктов в районах, подверженных стихийным бедствиям

50. На протяжении последнего десятилетия около 200 миллионов человек в год страдало от стихийных бедствий, а их последствия становились все более серьезными. В 90-е годы экономические издержки стихийных бедствий были в 14 раз больше, чем в 50-х годах. Только в 2002 году сообщалось о более чем 500 бедствиях, в результате которых, по сообщениям, погибло 25 000 человек, пострадало 608 миллионов человек, а общий ущерб достиг примерно 27 млрд. долл. США²¹. Поскольку многие населенные пункты находятся недалеко от береговой линии или на крупных реках, они подвержены стихийным бедствиям. В городах жители трущоб особенно уязвимы вследствие низкого качества жилья, скученности и расположения неформальных поселений на маргинальных землях²².

51. Проектирование и строительство прочных зданий и других объектов являются одним из наиболее экономически эффективных средств уменьшения опасности. Однако из-за необходимости дополнительных затрат здания и объекты инфраструктуры часто строятся без соблюдения кодексов, разработанных в целях максимального сокращения ущерба от экстремальных климатических или стихийных явлений¹⁷. В неформальных поселениях вряд ли будет обеспечиваться эффективное выполнение положений строительных кодексов и законов о зонировании, особенно тогда, когда нет механизмов гарантированного домовладения. В долгосрочной перспективе правильное решение проблемы обеспечения готовности к бедствиям связано с интеграцией деятельности по

уменьшению опасности бедствий и деятельности по долгосрочному планированию жилищного строительства и развития населенных пунктов. Полномочия и ресурсы все чаще передаются с центрального на муниципальный или местный уровень, и местные органы власти стали более активно добиваться того, чтобы уменьшение риска стало одним из приоритетных вопросов в повестке дня их населенных пунктов.

52. Для смягчения и ликвидации последствий бедствий можно использовать новые информационно-коммуникационные технологии, которые позволили значительно улучшить доступ к информации о стихийных бедствиях. Совершенствование глобальных систем наблюдения позволило на раннем этапе выявлять такие климатические явления, как «Эль-Ниньо», и это содействует также раннему обнаружению других явлений, в том числе климатических. Благодаря этому появились более эффективные механизмы краткосрочного прогнозирования, включая сезонные прогнозы, и улучшилась работа по мониторингу и моделированию факторов, связанных со стихийными бедствиями.

53. Малые островные развивающиеся государства по-прежнему очень подвержены стихийным и антропогенным бедствиям, и для борьбы с ними из других социальных, экономических и инфраструктурных программ до сих пор изымаются столь необходимые ресурсы. В настоящее время в большинстве малых островных развивающихся государств есть проекты стратегий и программ ликвидации последствий бедствий, а некоторые из них создали системы раннего предупреждения и разработали стратегии уменьшения опасности, включая национальные и региональные планы действий на случай разлива нефти. Однако национальный потенциал вряд ли будет достаточным для того, чтобы справиться с все чаще возникающими экстремальными погодными явлениями и расходами на восстановление, несмотря на существование специальных фондов в ряде стран. Необходимы дополнительные ресурсы для увеличения национальных возможностей по уменьшению последствий бедствий, и должны быть разработаны адекватные системы страхования и вторичного страхования для малых островных развивающихся государств. К числу региональных инициатив по обеспечению готовности к бедствиям и уменьшению опасности бедствий относится создание Карибского агентства по ликвидации последствий стихийных бедствий и Координационного центра по предотвращению стихийных бедствий в Центральной Америке. Эти вопросы будут подробно рассмотрены в рамках предстоящего десятилетнего обзора осуществления Барбадосской программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств.

IV. Средства осуществления

A. Финансы

54. Улучшение условий жизни обитателей трущоб будет способствовать прогрессу в достижении других целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и привязанных к конкретным срокам целевых показателей и обязательств, сформулированных в Повестке дня на XXI век и на Встрече на высшем уровне в Йоханнесбурге. Перед правительствами стоит сложнейшая задача: улучшение условий жизни лишь 100 миллионов жителей

трущоб будет не более чем «организованным отступлением»²³. С учетом прогнозируемого роста населения городских трущоб в ближайшие несколько десятилетий необходимо сделать гораздо больше для достижения реального прогресса в создании жизнеспособных населенных пунктов. Стоящая перед правительствами двойная задача заключается в стимулировании достаточно быстрого расширения официального недорогого жилого фонда с целью замедления и в конечном счете прекращения роста трущоб (Чили, Коста-Рика и Сальвадор добились значительного прогресса в этой области) при одновременном содействии благоустройству существующих трущоб²⁴.

55. Хотя необходимо прилагать все усилия к тому, чтобы обеспечить максимально эффективное использование ресурсов, необходимый объем финансовых ресурсов неизбежно будет очень значительным. Обеспечение водоснабжения, канализации, электроэнергии, медицинского обслуживания, транспорта, образования и других базовых услуг и объектов инфраструктуры для стремительно растущего населения трущоб и другого городского населения потребует больших капиталовложений. По оценке Всемирного банка, сделанной на основе анализа ситуации 10 лет назад, общий объем необходимых инвестиций из государственных и частных источников для развития городской инфраструктуры составляет около 150 млрд. долл. США в год⁶. Для того чтобы обеспечить хотя бы какую-то возможность решения этой двойной задачи, на развитие населенных пунктов необходимо направить дополнительную официальную помощь в целях развития.

56. Положение с национальными финансовыми ресурсами не внушает особого оптимизма. На правительства по-прежнему приходится основной объем инвестиций в развитие городского хозяйства. Хотя в основных развивающихся регионах налоговые поступления в виде доли от валового внутреннего продукта в целом остаются стабильными, во многих странах сам валовой внутренний продукт если и вырос, то незначительно, за исключением Китая и Индии. Децентрализация не всегда сопровождалась передачей нижестоящим органам власти самих доходов или полномочий по сбору доходов для эффективного выполнения ими своих новых обязанностей. Кроме того, несмотря на значительные потребности муниципальных органов в инвестициях для развития инфраструктуры, они не всегда своевременно получали доступ к финансовым рынкам. Помимо зачаточного состояния национальных рынков капитала, существуют и другие препятствия: отсутствие у муниципальных органов власти опыта финансовой деятельности; нежелание инвесторов идти на долгосрочные инвестиции при коротких избирательных циклах; несовершенство законов о разглашении информации и мнение о том, что городские власти сами не в состоянии создавать источники доходов. Несмотря на эти факторы, в 90-х годах в некоторых странах Латинской Америки и Азии, а также в ряде европейских стран с переходной экономикой происходило стремительное развитие рынков муниципальных облигаций. Так, по оценкам, в течение 90-х годов органы власти примерно 52 городов и провинций в странах Латинской Америки вышли на рынки капитала, а азиатский рынок местных облигаций в конце 90-х годов оценивался почти в половину триллиона долларов²⁵. Однако международные инвесторы по-прежнему проявляют слабый интерес к этим рынкам.

57. В условиях отсутствия положительной динамики в реальной официальной помощи в целях развития и замедления темпов роста внутренних доходов, наблюдавшихся в 90-х годах, многие правительства обратились к частным инве-

сторам, чтобы получить недостающие финансовые средства на развитие городского хозяйства. Как отмечается в параллельных материалах по водопроводу и канализации, опыт привлечения частного сектора к оказанию этих услуг в целом не оправдал ожиданий, поскольку на частные компании по-прежнему приходится лишь небольшая доля в общем объеме, а частные инвестиции с конца 90-х годов начали сокращаться. Некоторые страны также пытались привлекать частные инвестиции для развития других объектов инфраструктуры, в частности энергетики, связи и транспорта. В этой области также наблюдается смешанная картина. В первых двух секторах технический прогресс позволил существенно сократить постоянные издержки и снизить значение экономии, получаемой путем увеличения масштабов предприятий, что позволило создать условия для конкурентоспособного предложения. Однако для того, чтобы конкуренция приносила свои плоды, необходима прочная нормативная база. В период 1995–2002 годов на энергетический сектор приходилась наибольшая доля инвестиций с участием частного капитала — в различные объекты было вложено 118 млрд. долл. США; на втором месте с небольшим отрывом оказался сектор связи — 109 млрд. долл. США, в то время как транспортный сектор привлек 75 млрд. долл. США в рамках проектов с участием частного капитала (это главным образом морские порты и платные дороги, в то время как на другие виды дорог по-прежнему направляются в основном государственные инвестиции)²⁶.

58. Что касается финансирования жилья, то в самом широком смысле рынок жилья можно разделить на три сегмента: жилье для той категории семей, которые имеют доступ к ипотечным ссудам и/или имеют достаточные сбережения для приобретения собственного дома; второй сегмент — как правило, более крупный в странах с низким и средним уровнем доходов — образует жилье для той части населения, которая, вероятно, могла бы оплатить приобретение жилья, но только при наличии государственной субсидии, будь то в виде паушальной суммы для внесения первого взноса или в виде субсидии для выплаты процентов; третий сегмент образует жилье для семей, как правило бедных и зачастую живущих в неформальных поселениях, которые в массе своей не имеют доступа к официальным рынкам кредитов для покупки жилья и вынуждены прибегать к мелким кредитам, предоставляемым неформальными структурами и/или учреждениями микрофинансирования, для незначительного увеличения площади и улучшения состояния своего жилья. Исследование рынка жилья в трех крупных мегаполисах Бразилии²⁷ показало, что из 1 миллиона семей, которые выходят на рынок жилья за год, всего 20 процентов в состоянии внести первый взнос из своих сбережений и получить ипотечную ссуду на коммерческих условиях (с ежемесячными выплатами, превышающими 10 минимальных окладов); еще 10–20 процентов имеют возможность получить ипотечные ссуды с государственным субсидированием выплат по процентам; а остальные 60–70 процентов не имеют возможности получить субсидию и просто не могут позволить себе первый взнос и ежемесячные выплаты на условиях официального рынка.

59. Большинство инвестиций в жилье приходится на частный сектор²⁸, хотя в некоторых странах правительства по-прежнему играют важную роль в обеспечении малоимущих семей доступным жильем. Помимо неопределенности в отношении прав собственности во многих неформальных поселениях, есть и другие факторы, которые делают жилье менее доступным: это низкий уровень

доходов по сравнению со стоимостью земли и строительства; высокие требования и большие административные расходы, связанные с распределением земельных участков и строительством жилья в организованном секторе; высокие реальные процентные ставки в некоторых странах, обусловленные неблагоприятными макроэкономическими условиями; отсутствие конкуренции в финансовом секторе, не особенно заинтересованном в кредитовании малоимущих слоев населения¹¹.

60. Малоимущие семьи в значительной степени зависят от неофициальных источников кредитов, которые часто предоставляют кредиты под высокие проценты и на короткие сроки²⁹. Ограничение прав женщин в области землевладения и наследования во многих случаях закрывает для них доступ к кредитам³⁰. Учреждения, предоставляющие микрокредиты, и даже некоторые коммерческие банки все чаще предоставляют кредиты — часто небольшими траншами — малоимущим гражданам на улучшение жилищных условий (что нередко предполагает также улучшение водопровода и канализации), которое у малоимущих категорий часто носит поэтапный характер и растягивается на многие годы с многократными займами³¹. По сравнению с кредитами на открытие микропредприятий на приобретение жилья предоставляются, как правило, более крупные кредиты и с меньшими процентными ставками.

61. Некоторые страны Африки предприняли попытки улучшить положение с жилищным финансированием с помощью общинных программ ипотечного кредитования и частного капитала. В Латинской Америке и Карибском бассейне системы жилищного финансирования представляют собой сочетание субсидий, личных сбережений и ипотечных ссуд. Эти системы позволили расширить доступ малоимущих групп населения к жилью, особенно в странах с относительно стабильной экономикой, однако они не всегда доступны для беднейших категорий населения, включая жителей трущоб. Муниципалитет города Рио-де-Жанейро, Бразилия, сосредоточил свои усилия на благоустройстве трущоб, однако в силу самого масштаба проблемы собрать средства на ее решение трудно. На данный момент полмиллиона из примерно 1,7 миллиона обитателей трущоб получили помощь в рамках программы благоустройства трущобного микрорайонов «Баирро», на что было израсходовано 600 млн. долл. США, причем больше половины этой суммы составляет кредит регионального банка развития. Город планирует вложить еще 400 млн. долл. США и охватить еще 330 микрорайонов³².

62. В Азиатско-Тихоокеанском регионе жилищное финансирование считается одним из основных элементов программ развития городов. Так, правительство Китая расходует примерно 20 млрд. долл. США в год на строительство жилья для людей с низкими и средними доходами, хотя высказывались опасения, что люди с высокими доходами также могут в определенной степени воспользоваться субсидированным государственным жильем. Поскольку государственные структуры, отвечающие за жилищное финансирование, сталкиваются с проблемой погашения ссуд, правительства стран этого региона начали поощрять нетрадиционные подходы, а неправительственные организации и учреждения, предоставляющие микрокредиты, также выступают со своими инициативами. Так, неправительственные организации Индии совместно с коммерческими банками разработали программы гарантированного жилищного финансирования в бедных районах. По имеющимся данным, бангладешский банк «Грамин» с 1984 года (когда началось жилищное кредитование) по конец

2002 года предоставил 556 600 жилищных кредитов. Правительство Республики Корея создало базу для вторичного рынка ипотечных кредитов с целью укрепления системы коммерческого ипотечного кредитования¹⁰.

63. Некоторые страны Западной Азии предусмотрели в своих государственных бюджетах финансовые ресурсы для улучшения жилого фонда и инфраструктуры, начав постепенно и все более активно привлекать частные инвестиции в дополнение к ограниченным государственным финансовым ресурсам. К числу финансовых инструментов и механизмов, которые применяют страны региона, относятся кредиты с низкой процентной ставкой, микрофинансирование и налоговые реформы.

64. В странах с переходной экономикой частные жилищные строительные компании сталкиваются с такими проблемами, как финансовые трудности, высокая инфляция и отсутствие возможностей получения кредитов. Если в начальный период реформ высокие процентные ставки ограничивали спрос на жилье, то в последнее время в некоторых странах Восточной Европы объем ипотечного кредитования увеличился³³.

65. В развитых странах для поддержки государственного жилищного строительства используются различные стимулы. Например, в Соединенных Штатах Америки федеральное правительство и правительства штатов предоставляют различные налоговые льготы и применяют другие финансовые стимулы для повышения доступности недорогостоящего жилья. В Канаде существует система государственной финансовой поддержки некоммерческих заемщиков, получающих кредиты для проектирования недорогостоящего жилья.

В. Децентрализация процесса принятия решений, участие и создание потенциала

66. Помимо наличия финансовых ресурсов, одним из основополагающих условий успешного осуществления стратегий и программ развития населенных пунктов является создание потенциала. Потенциал, особенно в развивающихся странах, необходимо создавать на трех одинаково важных и взаимодополняющих уровнях: население, местные учреждения и правительство.

67. В большинстве стран Африки приняты политические решения и законы, направленные на укрепление местного самоуправления. Во многих случаях предусмотрены механизмы вовлечения гражданского общества в принятие и выполнение решений и мобилизацию ресурсов, например, посредством юридического признания неправительственных и местных общественных организаций и создания консультативных механизмов по политике и программам развития городов. Однако осуществление этой политики и законодательства идет медленно из-за нежелания центральных органов власти передавать часть своих функций местным органам власти. Кроме того, децентрализация зачастую не сопровождается передачей достаточных ресурсов, необходимых для выполнения новых функций на местном уровне.

68. Передача функций нижестоящим органам власти активно осуществляется в Латинской Америке и Карибском бассейне, хотя есть существенные различия между странами в степени такой децентрализации. Распределение властных полномочий обычно бывает сложным и двусмысленным процессом. Централь-

ное правительство часто оставляет за собой право устанавливать порядок распределения ассигнований на основные услуги, а на нижестоящие органы власти возлагается ответственность за практическое предоставление этих услуг. Городские и местные органы власти, как правило, очень нуждаются в средствах центрального правительства, которые необходимы им для финансирования делегированных им функций, поскольку местные бюджеты весьма скромные.

69. В Азиатско-Тихоокеанском регионе политика делегирования местным органам власти различных полномочий в области планирования управления и принятия решений была отражена во внутригосударственном законодательстве. Были приняты законы и положения, регулирующие распределение обязанностей и функций между центральными и местными органами власти в таких областях, как планирование землепользования и землеуправление, развитие городов, развитие инфраструктуры и обеспечение жильем и услугами. Децентрализация набирает также темпы в некоторых странах Западной Азии, особенно в Саудовской Аравии и Сирийской Арабской Республике, что повышает ответственность местных органов власти за планирование и обеспечение развития. Однако, если нормативно-организационная база постепенно укрепляется, практическая работа и обеспечение исполнения решений оставляют желать лучшего¹⁴.

Вставка 6

Активность гражданского общества в Индии

В Индии повышается роль неправительственных групп в обеспечении жильем и развитии местного городского хозяйства, в том числе благодаря микрокредитам на жилищное строительство. В государственных программах, например в Национальной программе благоустройства трущоб и программе «Сварн Джаянти Шахри Розгар Йоджана», делается акцент на развитии местных кредитно-сберегательных обществ.

Источник: “Report on sustainable human settlements development and management prepared for the twelfth session of the Commission”, December 2003, p. 10.

70. Во всех развитых странах есть сильные центральные административные органы, такие, как министерства жилищного строительства, отвечающие за то, чтобы жилищная политика и политика развития городов соответствовали национальной политике в других социально-экономических и экологической областях, а также отвечающие за предоставление местным органам власти финансовых и других ресурсов. При децентрализованной административной структуре главные обязанности и функции в области планирования и развития населенных пунктов и управления ими возлагаются на провинциальные и местные органы власти. В Центральной и Восточной Европе большинство стран пошло по пути децентрализации политических и административных полномочий, а в странах — членах Содружества Независимых Государств процесс структурной перестройки и политических реформ шел медленно и неровно.

V. Извлеченные уроки и сохраняющиеся проблемы

71. Нищета обрекает сотни миллионов людей в развивающихся странах на тяжелую жизнь в городских трущобах с плохими жилищными условиями, неудовлетворительным состоянием водопровода, канализации и других объектов инфраструктуры и высокими уровнями безработицы, заболеваемости и преступности. Во многих таких районах отсутствие гарантий землевладения ограничивает возможности финансирования мероприятий по улучшению жилого фонда и инфраструктуры. Пока правительства пытаются улучшить условия жизни примерно 900 миллионов человек, которые сейчас живут в трущобах, перед ними встает новая проблема: как обеспечить доступным и приемлемым жильем новую многомиллионную армию малоимущих семей, которая появится в городах в предстоящие десятилетия. Короче говоря, им необходимо создать такую нормативно-организационную базу, которая позволила бы обеспечить адекватным жильем, инфраструктурой и услугами ежегодно в среднем 70 миллионов новых городских жителей во всем мире в течение ближайших 15 лет, причем почти исключительно в развивающихся странах³⁴.

Возможность получения земли, планирование землепользования и гарантия землевладения

72. Во многих крупных городах развивающихся стран поиск земельных участков для строительства доступного жилья является серьезной проблемой. Особенно — но не исключительно — в ситуации, когда финансовые рынки развиты недостаточно, недвижимостью может стать одним из немногих выгодных объектов инвестирования внутри страны, а ожидания будущего роста цен на землю могут существенно замедлить оборот на земельном рынке. Для тех бедных городских семей, которые еще не владеют землей, получение ее на законных основаниях может оказаться невозможным. Если само правительство не владеет значительными участками земли, которые можно было бы отдать под жилищное строительство, высокая стоимость земли также ограничивает его возможности строить дешевое жилье. Изменение законов о праве землевладения в городах, как правило, не рассматривается в качестве составной части принимаемых правительством мер по обеспечению равных возможностей приобретения земли для развития населенных пунктов. Вместе с тем и чрезмерное регулирование землепользования также может препятствовать строительству дешевого жилья.

73. Для жителей городских или пригородных неформальных поселений отсутствие прав на землю и гарантий землевладения являются серьезными факторами, препятствующими финансированию мероприятий по улучшению состояния собственно жилого фонда и сопутствующей инфраструктуры. Поэтому в последние годы в рамках программ благоустройства трущоб прилагались значительные усилия с целью регулирования прав землевладения.

Обеспечение жильем, создание сопутствующей инфраструктуры и занятость

74. Комплексное обеспечение жильем, инфраструктурой и услугами, особенно жителей трущоб, требует твердой приверженности центрального правительства и местных органов власти при активном участии самого населения. Хотя главный акцент в различных стратегиях, скорее всего, будет делаться на приобретении жилья в собственность, в последних исследованиях подчеркивается

важная вспомогательная роль, которую может сыграть расширение доступного фонда арендуемого жилья для удовлетворения растущего спроса на жилье. Обращает на себя внимание тенденция к приватизации жилого фонда, особенно в странах с переходной экономикой, которая осуществляется преимущественно через продажу арендуемого жилья квартиросъемщикам. Это существенно стимулировало расширение рынка частного жилья в краткосрочной перспективе, но долгосрочные последствия приватизации для рынка жилья, особенно с точки зрения доступности жилья для бедных категорий населения, пока не совсем изучены.

75. Для улучшения условий в существующих трущобах развитие их инфраструктуры и системы обслуживания должно сопровождаться улучшением сообщения трущоб, особенно с помощью хорошо работающего общественного транспорта, с экономическими объектами всего города, и прежде всего с торгово-промышленными центрами. Без более или менее надежной работы и стабильных доходов жители этих районов не смогут добиваться неуклонного улучшения своих условий жизни.

76. Нормативно-организационная база, способствующая созданию новых предприятий, включая рынок льготных кредитов, малый минимальный объем требуемого капитала и упрощенный порядок регистрации, может во многом способствовать созданию рабочих мест, что помогло бы жителям трущоб преодолеть хроническую нищету. Повышение реальных доходов в свою очередь создает благоприятные условия для среднесрочных инвестиций, например в существенное улучшение состояния жилого фонда. Для обеспечения дальнейшей гибкости динамично развивающегося производственного рынка и товарного рынка — причем не в последнюю очередь благодаря способности применять новые технологии — требуются целенаправленные усилия по развитию образования и профессиональной подготовки.

77. Хотя городские жители, как правило, имеют более широкий доступ к электроэнергии и другим современным энергетическим услугам, чем сельские жители, во многих городах развивающихся стран для приготовления пищи и отопления жилищ по-прежнему широко используется биомасса. Высокая плотность населения приводит к тому, что сильное загрязнение воздуха внутри помещений, обусловленное применением этого вида топлива, оборачивается серьезным загрязнением и внешней воздушной среды, что повсеместно сказывается на здоровье людей, особенно бедных, которые живут, ездят в транспорте и работают без кондиционеров.

78. Учитывая значение транспорта как важнейшего элемента эффективного функционирования населенных пунктов и судя по многочисленным приведенным здесь примерам, тем, кто занимается планированием, приходится постоянно искать более комплексный, чем прежде, подход к планированию транспорта, землепользования и развития населенных пунктов. Хотя в силу сложности масштабов и стоимости транспортной инфраструктуры необходимы усилия по планированию и финансовой поддержке на общенациональном уровне, интересы экономической целесообразности требуют, чтобы вопросы эксплуатации, управления и регулирования городского транспорта решались на местном уровне и чтобы решения по планированию транспорта принимались с участием местных органов. Одной из главных проблем в обозримом будущем по-прежнему будет быстрый рост количества частных автомобилей у населения

со средними и высокими доходами в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в качестве предпочтительного средства передвижения на короткие расстояния с сопутствующим ростом загрязнения воздуха, зашумленности, транспортных пробок и числа дорожно-транспортных происшествий.

Ограничение подверженности населенных пунктов экологическим факторам риска и стихийным бедствиям

79. Незрелость инфраструктуры и учреждений, которые должны обеспечивать эффективное и экологичное удаление твердых отходов, и неправильное удаление твердых отходов, в том числе опасных, являются серьезными и все более актуальными проблемами в большинстве городов развивающихся стран. По мере того как страны становятся богаче, соответственно увеличивается количество твердых отходов, что усложняет проблему их удаления, особенно там, где городские свалки занимают и без того ограниченные земельные площади. А для строительства безопасных мусоросжигателей требуются крупные капиталовложения. С развитием промышленности увеличивается также количество опасных отходов. Городская беднота часто проживает в районах с относительно высокой вероятностью воздействия таких отходов на человека и аварий с выбросом токсичных химических веществ. Во многих странах с низким и средним уровнем доходов до сих пор нет необходимой системы удаления опасных отходов, а политика, содействующая уменьшению количества отходов и рециркуляции вторсырья, зачастую находится в зародыше.

80. Городская беднота часто в наибольшей степени подвержена опасности стихийных бедствий, поскольку нередко занимает земли, которые коммерческие застройщики считают непригодными, например крутые склоны и берега рек. Для того чтобы меры по смягчению и ликвидации последствий стихийных бедствий были эффективными, необходимо, чтобы работа по уменьшению опасности стихийных бедствий, включая строгое соблюдение строительных кодексов, стала неотъемлемой частью усилий по обеспечению долгосрочного развития населенных пунктов и планирования городов, а также систем подготовки к стихийным бедствиям.

Средства осуществления

81. Провинциальные и муниципальные органы власти совместно с правительством страны играют важную роль в финансировании инфраструктуры для содействия рациональному развитию населенных пунктов. Хотя механизмы распоряжения доходами совместно с центральным правительством, как правило, существуют, растущая децентрализация структур управления не всегда сопровождалась адекватным делегированием полномочий на получение доходов и/или увеличением перечисляемых средств. Местные органы власти в странах Азии и Латинской Америки начали использовать рынки капитала для получения финансовых средств, однако даже там этот источник может дать лишь ограниченные средства, а во многих развивающихся странах таких источников вообще нет.

82. Без уверенного роста отечественной экономики и создания рабочих мест в сочетании со значительным притоком ресурсов в развивающиеся страны финансовые трудности будут и в дальнейшем серьезно препятствовать усилиям по улучшению условий жизни жителей трущоб и обеспечению всех жильем и

основными услугами. Для значительного увеличения числа людей, пользующихся водопроводом, канализацией, электричеством транспортом, необходимы крупные государственные инвестиции, а также постоянное участие частного сектора и других неправительственных субъектов, особенно на местном уровне.

83. Хотя строительство нового жилого фонда можно поручить в основном частному сектору, правительства все же должны заниматься вопросом доступности жилья для малоимущих и людей с умеренными доходами. Субсидирование процентных ставок по ипотечным ссудам (которое широко применяется даже в развитых странах) может быть одним из эффективных способов содействия увеличению числа домовладельцев. Еще одним способом могли бы стать единовременные государственные субсидии для покрытия части стоимости недвижимости малоимущими семьями. Необходимо также принимать меры по содействию увеличению жилого фонда с низкой и средней ценой для того, чтобы сдерживать тенденцию к повышению цен на жилье.

84. Малоимущие слои населения должны иметь возможности воспользоваться такими механизмами жилищного финансирования, которые учитывали бы их конкретные потребности, в частности позволяли бы проводить мелкие работы по благоустройству жилья с помощью повторных мелких кредитов. Учреждения, предоставляющие микрокредиты, все активнее удовлетворяют этот спрос, однако необходимы нетрадиционные подходы для стимулирования других финансовых учреждений к предоставлению подобных кредитных услуг.

85. Увеличение возможностей местных органов власти и других местных заинтересованных сторон до сих пор является серьезной проблемой в развивающихся странах, учитывая сложность задач, с которыми приходится сталкиваться муниципалитетам в связи с вопросами регулирования землепользования, развития инфраструктуры и обеспечения жильем и услугами.

Примечания

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), том I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение II.

² Резолюция S-19/2, приложение.

³ Доклад Встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправления), глава I, резолюция 2, приложение.

⁴ Программа действий по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств (доклад Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств, Бриджтаун, Барбадос, 25 апреля — 6 мая 1994 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.I.18 и исправления), глава I, резолюция 1, приложение II).

⁵ *World Population Prospects: The 2002 Revision, 2003, and World Urbanization Prospects: The 2001 Revision* (United Nations publications, 2002).

⁶ *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003* (UN-Habitat publication, Sales No. 04.III.Q.1), 6 October 2003.

⁷ *Global Environmental Outlook 3* (UNEP publication, 2002, p. 240).

- ⁸ Хотя в настоящее время пока не существует международно принятого определения «трущобы», в ноябре 2002 года в Найроби совещание Группы экспертов согласилось с общим определением и рекомендовало использовать его при оценке прогресса в достижении поставленной в Декларации тысячелетия цели 11, касающейся улучшения условий жизни обитателей трущоб. Согласно этому определению, трущобы характеризуются отсутствием гарантий проживания; неадекватным доступом к питьевой воде; неадекватным доступом к системам канализации и другим элементам инфраструктуры; ветхостью жилья и скученностью. См. Global Urban Observatory, *Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers: Guide to Monitoring Target 11* (UN-Habitat publication, May 2003, p. 6).
- ⁹ Global Urban Observatory, *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium?* (UN-Habitat publication, 2003).
- ¹⁰ *Report on sustainable human settlements development and management*, prepared for the twelfth session of the Commission, December 2003.
- ¹¹ B. Ferguson and J. Navarette, “A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America”, *Environment and Urbanization* (International Institute for Environment and Development publication), vol. 15, No. 2, October 2003.
- ¹² См., e.g., Geoffrey Payne, “Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums”, paper presented at the Second World Bank Urban Research Symposium: Urban Development for Economic Growth and Poverty Reduction, 15-17 December 2003.
- ¹³ *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries* (UN-Habitat publication), 2003.
- ¹⁴ *Arab Region State of Implementation Report on Human Settlements for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development* (ESCWA publication, October 2003).
- ¹⁵ Background paper on human settlements prepared for the twelfth session of the Commission (ECE publication), November 2003.
- ¹⁶ *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001* (UN-Habitat publication), 2001.
- ¹⁷ *Latin America and the Caribbean Preparatory Process for the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development: Sustainable Human Settlements Development*, (ECLAC document LC/IN.139), 4 December 2003.
- ¹⁸ Background paper on health and human settlements prepared for the twelfth session of the Commission, (WHO publication), November 2003.
- ¹⁹ Draft summary report of regional preparatory meetings of the small island developing States prepared for the 10-year review of the implementation of the Barbados Programme of Action for the Sustainable Development of small island developing States, December 2003.
- ²⁰ Background paper on employment and human settlements prepared for the twelfth session of the Commission (ILO publication), October 2003.
- ²¹ *World Disaster Report 2003* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies publication), 2003.
- ²² Как это ни парадоксально, опасности стихийных бедствий в странах с высоким уровнем дохода могут распределяться более равномерно (домашние хозяйства с более высоким уровнем дохода могут находиться даже в более опасном положении), т.к. уязвимые территории — крутые склоны, речные берега, морское побережье — стали дорогостоящими местами проживания богатых слоев населения. Естественно, что более строгие нормы строительства в какой-то мере компенсируют эти угрозы для богатого населения.

- ²³ Этот термин позаимствован из доклада Джеффри Пэйна (“Getting ahead of the game: A twin track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums”), представленного на втором симпозиуме Всемирного банка по исследованию проблем городов: «Развитие городов в интересах экономического роста и уменьшения нищеты», 15–17 декабря 2003 года.
- ²⁴ Есть определенные основания полагать, что стимулирование инвестиций организованного сектора в строительство нового доступного жилья может быть гораздо менее обременительным для правительств, чем последующие мероприятия по благоустройству трущоб. Например, по оценкам Городского управления жилищного строительства Боготы, без учета стоимости земли сооружение основных объектов инфраструктуры для благоустройства неформальных поселений стоит в три раза больше, чем при застройке в организованном секторе. Помимо расходов на инфраструктуру, правительству приходится менять планировку поселений с выравниванием дорог, отведением мест для объектов общего пользования и соответствующим переселением части семей. См. материалы исследования муниципалитета Боготы, 2000 год, цитируемые в “B. Ferguson and J. Navarrete, «A financial framework for reducing slums: lessons from experience in Latin America», *Environment and Urbanization*, International Institute for Environment and Development publication, vol. 15, No. 2, October 2003.
- ²⁵ *World Development Report, 1999/2000* (World Bank publication, 1999).
- ²⁶ Данные взяты из базы данных Всемирного банка об участии частного сектора в строительстве инфраструктуры: <http://rru.worldbank.org/PPI/reports/AggregateReport.asp?report=106>.
- ²⁷ См. доклад V. Serra, D. Dowall, and D. Motta, “An Empirical Study of Land Markets and Land Policy in Three Brazilian Metropolitan Areas”, представленный на втором симпозиуме Всемирного банка по исследованию проблем городов: «Развитие городов в целях экономического роста и уменьшения нищеты в городах», 16 декабря 2003 года.
- ²⁸ Переводы средств из-за рубежа также могут быть важным источником жилищного финансирования в некоторых странах (хотя и необязательно для беднейших категорий населения).
- ²⁹ В странах, в которые поступают значительные суммы в виде денежных переводов от работающих за рубежом людей, это может стать крупным и выгодным источником финансовых средств для улучшения жилищных условий.
- ³⁰ *Sustainable Development in a Dynamic World: World Development Report 2003* (World Bank publication), 2003, p. 10.
- ³¹ См. публикацию M. Malhotra, “Financing her home, one wall at a time”, *Environment and Urbanization* (International Institute for Environment and Development publication, vol. 15, No. 2, October 2003. См. также материалы пяти исследований по теме предоставления микрокредитов для улучшения жилищных условий: [http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/\\$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf](http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf).
- ³² См. http://www.citymayors.com/report/rio_favelas.html.
- ³³ См. доклад “Background report on human settlements”, подготовленный ЕЭК к двенадцатой сессии Комиссии, октябрь 2003 года.
- ³⁴ Согласно *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision* (ESA/P/WP.173).