



ООН-Хабитат

**Совет управляющих Программы
Организации Объединенных Наций
по населенным пунктам**

Distr.: General
1 December 2006

Russian
Original: English

Двадцатая первая сессия

Найроби, 16-20 апреля 2007 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Деятельность Программы Организации Объединенных
Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат),
включая вопросы координации**

**Деятельность Программы Организации Объединенных Наций
по населенным пунктам: доклад Директора-исполнителя о
ходе работы**

Добавление

**Руководящие принципы всеобщего доступа к основным
услугам**

Предыстория и введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение пункта 3 резолюции 20/5 о всеобщем доступе к основным услугам в контексте устойчивых населенных пунктов, принятой Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) 8 апреля 2005 года, и в соответствии с указаниями руководящего комитета в составе местных экспертов и экспертов местных органов управления, предприятий и организаций гражданского общества. Во исполнение просьбы, содержащейся в резолюции 20/5, в докладе определяются основополагающие принципы всеобщего доступа к основным услугам в контексте устойчивых населенных пунктов, которые можно извлечь из подборки наилучших видов практики, предложенных членами руководящего комитета и Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) через Сеть международных учебных центров для местных властей и субъектов (Сеть СИФАЛ), или получить из базы данных ООН-Хабитат о наилучших видах практики. В докладе использован рабочий документ под названием "Всеобщий доступ к основным услугам: на пути к принятию международной декларации о партнерствах", упомянутый в резолюции 20/5 и пересмотренный на основе материалов, представленных членами руководящего комитета.

I. Общие замечания

2. Существуют различные виды основных услуг, как они определены в пункте 84 Повестки дня Хабитат. Для предоставления услуг по обеспечению безопасного

* HSP/GC/21/1.

водоснабжения и санитарии, удаления отходов, энергоснабжения, транспорта и связи требуется мощная инфраструктура, а предоставление услуг в области образования, просвещения и общественной безопасности предполагает высокие оперативные расходы.

3. Основные услуги содействуют обеспечению достоинства человека, качества жизни и устойчивых источников средств к существованию. Такие услуги тесно взаимосвязаны и являются необходимым условием для представления других услуг и расширения возможностей каждого человека заниматься тем или иным видом экономической деятельности. Во всем мире доступ к основным услугам и их доступность характеризуются неравенством. Многие люди, семьи, общины и даже целые города и регионы по-прежнему не обеспечены основными услугами. Вследствие такого положения, вне зависимости от его причин, неимущие слои населения лишены возможности вести нормальную и достойную жизнь и, стремясь улучшить свое положение, сталкиваются с огромными проблемами: они не могут выйти за пределы замкнутого круга, когда отсутствие доступа к основным услугам является одновременно и результатом, и причиной нищеты.

4. Следовательно, расширение всеобщего доступа к основным услугам – это одно из основных средств для достижения целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия. Кроме того, расширение доступа к основным услугам – это один из способов выполнения обязательств, содержащихся во Всеобщей декларации прав человека и международных пактах о правах человека, а также обязательств, которые были приняты на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития и Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию. Достижение столь масштабной цели возможно лишь на постепенной основе в рамках устойчивых и длительных усилий.

II. Серия наилучших видов практики

5. Отдельные наилучшие виды практики охватывают такие секторы, как водоснабжение, санитария, удаление отходов, энергетика, транспорт, здравоохранение, общественная безопасность, образование и социальное обеспечение. Они всесторонне освещены в информационном документе по этому вопросу (HSP/GC/21/INF/3)¹. Документированные примеры иллюстрируют различные региональные ситуации и уровни развития и представляют собой типичные общие принципы, характерные в самых различных контекстах.

6. Круг заинтересованных сторон, потенциально использующих наилучшие виды практики, включает в себя: правительства стран, местные органы власти, частные предприятия, общины, неправительственные организации, а также Организацию Объединенных Наций и другие международные организации. Десять из отобранных наилучших видов практики были выдвинуты местными органами власти, семь – неправительственными организациями или общинами, два – правительствами стран или государственными предприятиями и еще два – частными предприятиями. Подобное разнообразие, подтверждаемое другими примерами, не перечисленными в настоящем докладе, свидетельствует о том, что предпринимать действия с целью расширить всеобщий доступ к основным услугам могут любые заинтересованные стороны, однако для обеспечения устойчивости на том или ином этапе всегда привлекаются местные органы управления, поскольку, в конечном счете, именно они всегда играют центральную роль. В некоторых из наилучших видов практики, помимо ожидаемых замечаний относительно надлежащего управления, подчеркивается важное значение руководства.

7. Некоторые из отобранных примеров использовались со ссылкой на успешные результаты, достигнутые в одной и той же стране или в других странах. Кроме того, некоторые из них рассматривались как полезный опыт, который, в случае его успеха, может быть воспроизведен. Вышесказанное свидетельствует о важном значении обмена опытом. Вместе с тем каждый из примеров уникален и не может быть воспроизведен напрямую. Подход, оказавшийся неудачным в одном месте, может быть успешным в других местах, при иных обстоятельствах или в другое время; аналогичным образом, любой успешный подход может оказаться неудачным. Это означает, что, хотя имеющиеся примеры служат ценным источником вдохновения для лиц, принимающих решения, и советников, предлагаемые соображения необходимо приводить в соответствие с местными реалиями.

¹ С этим документом можно ознакомиться (только на английском языке) на веб-сайте <http://www.unhabitat.org>.

III. Руководящие и основополагающие принципы

8. Приводимые ниже семь основных принципов извлечены из документированных оптимальных видов практики и других имеющихся примеров:

- a) необходимость обеспечения прозрачного и эффективного управления;
- b) необходимость участия групп бенефициаров в планировании, принятии решений и осуществлении мероприятий;
- c) необходимость установления партнерских отношений и создания благоприятных институциональных рамок;
- d) необходимость децентрализации и роль местных органов власти;
- e) необходимость достижения сплоченности и проведения политики в интересах неимущего населения;
- f) необходимость обеспечения экологической устойчивости;
- g) необходимость установления доступных цен и обеспечения устойчивого финансирования.

IV. Прозрачное и эффективное управление

9. Залогом успеха каждого документированного примера является надлежащее управление; подчеркнуты различные аспекты таких видов практики. В совокупности эти подчеркнутые аспекты составляют всеобъемлющую картину управления с присущими ему политическими и техническими аспектами.

10. Политические аспекты характеризуются участием в процессе принятия предварительных и окончательных решений и в руководстве. Вопрос участия рассматривается в главе V ниже и, в частности, в принципе 2, изложенном в пункте 18. В большинстве случаев заинтересованные стороны, в том числе представители неимущих слоев населения, участвуют во всех этапах процесса принятия решений, и их участие представляет собой ключевой элемент с точки зрения, скажем, местного демократического управления. Принятие окончательных решений о приоритетах является прерогативой правительства или местных органов власти, когда речь идет об обеспечении таких общественных благ, как основные услуги. В наилучших видах практики приведены примеры инициатив, предпринимаемых организациями гражданского общества или частным сектором, однако такие примеры свидетельствуют о том, что решения должны приниматься правительствами или местными органами власти, с тем чтобы их можно было претворять в жизнь, принимать постановления и делать выбор между мнениями различных заинтересованных сторон. Залогом успеха партнерских отношений является также руководство, причем руководитель, как правило местный орган управления, несет ответственность за обеспечение стабильности соответствующих процессов и напоминание другим сторонам об их обязательствах.

11. Технические аспекты связаны с оценками потребностей, планированием, видом контрактов, которые надлежит заключать с поставщиками услуг, механизмами отчетности, мониторингом и оценкой последствий. Эти технические задачи не менее важны, чем политические, однако они не могут подменять их. Для надлежащего решения технических задач требуется должная подготовка всех заинтересованных сторон и должностных лиц.

12. Следует подчеркнуть особое значение управления, подтверждаемого индексом развития городов ООН-Хабитат, который показывает, что города, располагающие сопоставимым объемом ресурсов, даже в пределах одной страны, могут относиться к самым различным категориям. Причины различия в достижениях между городами, находящимися в одинаковых условиях, заключаются в руководстве, включая его политические и технические аспекты.

13. **Первый принцип:** управление имеет как политические, так и технические аспекты. Политические аспекты управления предполагают широкое участие, принятие решений и руководство. Его технические аспекты предполагают оценку потребностей, планирование, разработку контрактов, механизмы отчетности, мониторинг и оценку последствий. Оба этих аспекта требуют прозрачности и надлежащей подготовки соответствующих заинтересованных сторон. Политика, проводимая на национальном и международном уровнях, должна способствовать обеспечению надлежащего управления городами в целях расширения всеобщего доступа к основным услугам.

V. Участие групп бенефициаров в планировании, принятии решений и осуществлении мероприятий

14. В документированных наилучших видах практики в каждом случае участие бенефициаров принимает различную форму. В большинстве случаев бенефициары участвуют в процессе планирования, установлении приоритетов, принятии решений и осуществлении проектов, а в других случаях консультации с клиентами проводятся постфактум в отношении качества предоставляемых услуг. В числе отобранных видов практики программа в области санитарии в Гуджарате, Пакистан, и проект международной передачи технологии песчаных биофильтров в Канаде служат примерами преимуществ консультирования с клиентами, особенно неимущими, на раннем этапе разработки проектов и программ.

15. В тех случаях, когда не проводятся консультации с пользователями, особенно с самыми неимущими из них, нередко возводятся объекты, которые они не используют и не эксплуатируют надлежащим образом и которые они не готовы поддерживать. В случаях же, когда с ними проводятся консультации и к их мнениям прислушиваются, а также когда они убеждены, что их положение можно улучшить, пользователи могут предложить такие пути удовлетворения потребностей, которые требуют минимальных инвестиций, и они могут участвовать в строительных работах и оплачивать сборы, взимаемые с пользователей. Процессы, основанные на непосредственном участии пользователей, способствуют мобилизации индивидуальных микроресурсов и упрочению социального капитала общин. В более широком смысле такие процессы формируют чувство причастности и повышают отчетность и прозрачность предоставляемых услуг.

16. Для удовлетворения реальных потребностей общин с низким уровнем доходов особенно важное значение имеет участие женщин, и следует должным образом признавать соответствующие вклады мужчин и женщин в процесс предоставления услуг и управление ими.

17. Проведение по инициативе государства регулярных четырехсторонних консультаций по вопросам политики, касающейся доступа к основным услугам, с привлечением представителей всех заинтересованных сторон может способствовать развитию культуры диалога, возможно, облегчающего процесс консультаций по конкретным проектам и направлениям политики на местном уровне.

18. **Второй принцип:** участие бенефициаров способствует предоставлению услуг, отвечающих их потребностям. Такое участие создает чувство ответственности и причастности, которое стимулирует пользователей заботиться об инфраструктуре и нести связанные с этим затраты. Вопросы участия групп бенефициаров должны систематически учитываться в процессе оценки потребностей, планирования, принятия решений, осуществления мероприятий и мониторинга.

VI. Партнерство и благоприятные институциональные рамки

19. Все документированные наилучшие виды практики были разработаны на основе партнерства с одной или несколькими заинтересованными сторонами. Многие примеры успешного обеспечения основных услуг подчеркивают важное значение надлежащего сотрудничества между заинтересованными сторонами.

20. По своему характеру партнерства могут быть различными, поскольку правительства и местные органы власти несут ответственность за всех жителей их соответствующих территорий, в то время как поставщики услуг и организации гражданского общества или общины несут ответственность перед своими клиентами или избирателями.

21. Партнерства могут служить различным целям. Партнерства с частным сектором облегчают доступ к финансовым ресурсам, особенно технологиям и ноу-хау, о чем свидетельствуют примеры модели акционирования водоснабжения в Йоханнесбурге, проект международной передачи технологии песчаных биофильтров в Канаде, реформирование сектора городского водоснабжения в Сенегале, программа удаления сточных вод в Уагадугу, Буркина-Фасо, и система легкого железнодорожного транспорта в Куала-Лумпуре, Малайзия. О важном значении партнерств с неправительственными организациями и общинами для определения потребностей и мобилизации бенефициаров свидетельствуют проект устойчивого управления снабжением пресной водой в городе Цзинань, Китай, программа санитарии в Гуджарате, Пакистан, и программа просвещения по утилизации сточных вод в Дурбане, Южная Африка. Партнерства с местными органами власти или правительствами и

поставщиками услуг играют важную роль в процессе получения разрешений юридических или административных органов и оказания технической поддержки инициативам общин, как об этом свидетельствует проект обеспечения электроэнергией не имеющих жилья жителей в Мумбае.

22. Из документированных примеров вытекают следующие основные характерные черты партнерств:

- a) партнерства способствуют тому, что участвующие в них заинтересованные лица выступают не только в качестве клиентов или потребителей, но и в качестве граждан и партнеров;
- b) они способствуют наращиванию потенциала, особенно на местном уровне, поскольку стороны должны придерживаться общих стратегий и разрабатывать механизмы мониторинга;
- c) они способствуют выработке институциональных и технических инноваций, в результате которых может обеспечиваться экономия финансовых и природных ресурсов;
- d) партнерства способствуют также мобилизации финансовых ресурсов, особенно со стороны частного сектора и пользователей;
- e) наконец, они вносят вклад в усилия по совершенствованию мониторинга, поскольку каждый из участников рассчитывает, что его партнеры будут выполнять взятые на себя обязательства.

23. Вместе с тем, как показывает тщательное изучение наилучших видов практики, партнерства могут быть успешными только при соблюдении следующих условий. Круг обязанностей и вкладов сторон должен быть четко определен и отражен в соглашениях или контрактах, основанных на тщательно разработанной программе, цели которой приемлемы для всех сторон, как об этом свидетельствует проект по удалению твердых отходов в Иордании. Партнерства должны быть также ориентированы на конкретные цели (работа в условиях партнерства для обеспечения безопасности общины, Лондон, инициатива по продвижению модели "АЗТех", район Большого Феникса, Соединенные Штаты Америки, и ряд других наилучших видов практики). Партнерства должны обеспечивать сбалансированность различных интересов заинтересованных сторон (удаление отходов в обмен на овощи, Куригиба, Бразилия) и предусматривать основу для диалога (удаление сточных вод, Уагадугу, Буркина-Фасо).

24. Партнерства объединяют заинтересованные стороны, которые действуют в различных временных рамках, преследуют разные цели и отстаивают разные интересы, что сопряжено с потенциальным риском противоречий. Переговоры, хотя они, возможно, и отнимают много времени, в долгосрочной перспективе экономят время, поскольку в ходе переговоров можно устранять недоразумения и коллизии. Для того чтобы обеспечить эффективность партнерств, требуются терпение, обучение, мониторинг и четкие институционально-правовые рамки. Как показывают документированные примеры, условия, сложившиеся до заключения партнерства, не обязательно должны быть оптимальными, напротив, партнерства следует рассматривать как динамичный процесс, в ходе которого постепенно создаются условия для достижения успешных результатов. Например, в рамках недавно проведенных в Бенине "квадрилогов" – или четырехсторонних обсуждений – четыре главных участника деятельности по предоставлению основных услуг (правительственные должностные лица, местные органы власти, поставщики услуг и организации гражданского общества) совместно разрабатывают общую стратегию.

25. **Третий принцип:** поскольку правительства стран, местные органы власти, поставщики услуг в государственном или частном секторах и организации гражданского общества несут совместную ответственность за всеобщее предоставление основных услуг, необходимо вести переговоры и официально заключать такие партнерства с учетом их соответствующих обязанностей и интересов. Соответственно, партнерства следует стимулировать и поощрять с использованием надлежащих нормативно-правовых рамок, включая четкие и ориентированные на конкретные результаты контракты и механизмы мониторинга.

VII. Децентрализация и роль местных органов власти

26. Во всех, кроме одного из документированных наилучших видов практики местный орган власти является либо инициатором, либо по меньшей мере одним из ключевых

партнеров, что убедительно подтверждает центральную роль таких органов. Кроме того, поскольку основные услуги надлежит предоставлять на местном уровне, функции местных органов власти включают в себя обеспечение взаимодействия по политическим и административным вопросам между населением и поставщиками услуг, причем даже если последние находятся под контролем государства или местного органа управления или представляют собой смешанную инвестиционную компанию.

27. Как явствует из собранных примеров, местным властям легче устанавливать и поддерживать диалог с общинами. Кроме того, национальные субъекты, как правило, специализируются на предоставлении конкретных услуг и не располагают достаточным временем и ресурсами для координации действий между собой и с другими заинтересованными сторонами.

28. Местные органы власти выполняют широкий спектр функций, призванных облегчить всеобщий доступ к основным услугам: планирование, консультирование пользователей через неправительственные организации и общины, мобилизация ресурсов и достижение консенсуса, разработка и мониторинг контрактов с поставщиками услуг и поддержание диалога между различными партнерами. Вместе с тем без четкого распределения обязанностей на основе институционально-правовых рамок местные органы власти не могут эффективно участвовать в процессе принятия решений и подписывать с поставщиками услуг контракты на производство определенных работ и осуществлять их мониторинг.

29. **Четвертый принцип:** местные органы власти имеют все возможности для оценки потребностей пользователей (в том числе через неправительственные организации и общины), определения приоритетов и объединения различных заинтересованных сторон, а также для принятия решений о наилучших способах предоставления услуг. Их роль и обязанности должны быть четко прописаны в законодательстве и нормативно-правовых положениях, и они должны иметь доступ к достаточным финансовым и техническим ресурсам.

VIII. Сплоченность и политика в интересах неимущих

30. Для достижения целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия, необходима конкретная политика в интересах неимущего населения. Однако такую политику нелегко проводить и еще труднее поддерживать. В повседневной жизни в процессе распределения ресурсов правительства, местные органы власти и поставщики услуг имеют разные приоритеты. Для осуществления политики в интересах неимущих требуются энергичная политическая воля и активное лоббирование, которое обычно проводится организациями гражданского общества.

31. Как свидетельствуют документированные виды практики, удовлетворение потребностей неимущих общин в конкретных основных услугах вполне возможно, что подтверждают проект по обеспечению электроэнергией бездомных в Мумбае, Индия, комплексная модель оказания помощи лицам, инфицированным ВИЧ/СПИДом в Румынии, и осуществляемый в городе Себу, Филиппины, общинный проект по противодействию бытовому и гендерному насилию. Другие примеры иллюстрируют инициативы, разработанные правительствами, местными органами власти или неправительственными организациями, которые призваны обеспечить непосредственное улучшение жизни неимущих (в частности, сплоченность в осуществлении программы борьбы с неграмотностью в Бразилии и программы удаления твердых отходов в Иордании).

32. На начальном этапе необходимо выявить потенциальных бенефициаров политики в интересах неимущих. Если инициативу берут на себя община или организация гражданского общества, важно установить, в какой мере эта община или организация представляют свой округ, и определить степень легитимности их заявлений на этот счет, после чего местным органам власти и их партнерам надлежит принимать ответные меры. В других случаях в процессе определения бенефициаров может потребоваться обеспечить более энергичную поддержку групп, находящихся в социальной изоляции, с тем чтобы преодолеть их инертность и предоставить им соответствующие права.

33. На втором этапе такого процесса необходимо повысить уровень осведомленности бенефициаров о своих правах и обязанностях, как это подтверждает программа просвещения по вопросам удаления сточных вод в Дурбане, Южная Африка. Другие информационно-пропагандистские кампании призваны информировать неимущее население о недорогостоящих методах обеспечения доступа к основным услугам, как это имеет место в рамках осуществляемой в городе Себу, Филиппины, программы противодействия бытовому и гендерному насилию на уровне общины.

34. На третьем этапе осуществления политики в интересах неимущих необходимо принимать меры, формирующие среди всех заинтересованных сторон четкое представление об их обязанностях. Местным органам власти и правительствам необходимо устанавливать приоритеты и направлять все имеющиеся в их распоряжении ресурсы на устранение недостатков. Организации гражданского общества должны напоминать правительствам и местным органам власти об их обязательствах в отношении лиц, находящихся в менее благоприятном положении, а также оказывать им помощь в определении и реализации их потребностей.

35. На четвертом этапе следует предусматривать специальные тарифы для неимущих или, в определенных случаях, бесплатный доступ к минимально необходимым услугам с использованием механизмов перекрестного субсидирования. Если речь идет о водоснабжении и обеспечении электроэнергией, специальные тарифы необходимы, но не достаточны для удовлетворения потребностей беднейших слоев населения, поскольку они приносят выгоды лишь тем гражданам, дома которых подключены к муниципальным системам энерго- и водоснабжения. Поэтому постоянной целью должно быть увеличение числа лиц, имеющих физический доступ к основным услугам. Помочь решить эту проблему могут также основанные на конкретных результатах помощи субсидии, поощряющие мелкие инвестиции и обеспечивающие подключение к сети.

36. **Пятый принцип:** центральные и местные органы власти, организации гражданского общества и поставщики услуг несут совместную ответственность за расширение доступа неимущих к основным услугам. Результатами политики в интересах неимущих должны быть позитивные действия, информационно-пропагандистские кампании, специальные тарифы и субсидии, а также благоприятные правовые рамки.

IX. Экологическая устойчивость

37. В нескольких из документированных наилучших видов практики однозначно определенной целью является устойчивость, достижение которой обеспечивается самыми различными способами, включая применение экологически безопасных технологий, специально разработанных процедур производства и распределения, кампаний пользователей, направленных на экономию воды и электроэнергии, а также интенсивной рециркуляции отходов (в частности, проекты комплексного безопасного водоснабжения в Чаншу, Китай; международная передача технологии песчаных биофильтров в Канаде; утилизация сточных вод в Уагадугу; просвещение по вопросам удаления сточных вод в Дурбане; и системы санитарии в Индии).

38. Если не будут остановлены быстрые темпы истощения природных ресурсов, обеспечение всеобщего доступа к основным услугам на нынешнем уровне окажется невозможным. Утрата растительного покрова, почв, биоразнообразия и доступных грунтовых вод создают все большие проблемы, а загрязнение отражается на здоровье людей, животных и растений.

39. Правительствам стран и другим заинтересованным сторонам следует обеспечивать долгосрочную устойчивость процесса производства и предоставления основных услуг. В этих целях важно определять потребности в ходе процесса консультаций и содействовать тщательному и ориентированному на удовлетворение потребностей управлению услугами, которые основаны на природных ресурсах. Наилучшие виды практики, осуществляемой общинами, служат наглядными примерами инициатив, ориентированных на удовлетворение потребностей. Важно также обеспечивать надлежащую осведомленность пользователей (предприятий и домашних хозяйств) посредством информационных кампаний и систем стимулирования. Наилучшие виды практики служат также примерами экономии водных и энергоресурсов на основе ремонта и технической эксплуатации сетей водоснабжения.

40. **Шестой принцип:** если происходящие в настоящее время процессы будут развиваться прежними темпами, истощение природных ресурсов и рост уровня загрязнения приведут к тому, что всеобщее предоставление основных услуг станет невозможным. Центральные и местные органы власти, поставщики услуг и организации гражданского общества несут совместную ответственность за информирование производителей и потребителей об этой проблеме, а также за содействие внедрению методов и способов управления, обеспечивающих экономию дефицитных природных ресурсов, во избежание дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды.

Х. Доступные цены и устойчивое финансирование

41. В документированных наилучших видах практики отражен широкий спектр механизмов финансирования. Осуществление некоторых малых проектов началось в условиях отсутствия каких-либо ресурсов, а впоследствии обеспечило постепенное привлечение все большего объема взносов из частных и государственных источников. Для реализации крупномасштабных проектов требуются первоначальные финансовые средства с привлечением ресурсов Всемирного банка, других банков развития, частных банков и предприятий. Среднемасштабные инициативы иллюстрируют различные сочетания ресурсов местных органов власти, поставщиков услуг, неправительственных организаций и национальных фондов развития и субсидий зарубежных партнеров (правительств, местных органов власти и неправительственных организаций). В документе HSP/GC/21/INF/3 указаны основные источники финансирования по каждому из наилучших видов практики. Международные ресурсы играют главную роль в снижении размера взимаемых за предоставление услуг сборов и содействии расширению сети услуг.

42. Главная ответственность местных органов власти за предоставление основных услуг предполагает возможность получения ими доступа к финансовым ресурсам на устойчивой основе. Такой доступ может обеспечиваться за счет регулярного и прогнозируемого перечисления средств центральным правительством, способности собирать налоги, доступа к льготным кредитам из внутренних или, возможно, международных источников, а также субсидий международных партнеров. Местным органам власти надлежит также применять тариф для неимущих слоев населения или способствовать установлению таких тарифов. Все эти аспекты подчеркивают необходимость уточнения институциональных рамок, как об этом говорится в пунктах, касающихся принципов 3 и 4. Для этого также необходимо обеспечивать подготовку местных административных кадров и местных руководителей, иметь в наличии четкие механизмы отчетности и осуществлять мониторинг со стороны центрального правительства.

43. На основании документированных примеров можно сделать вывод о том, что в процессе установления тарифов преследуются две отличающиеся друг от друга цели: во-первых, возмещение расходов на предоставляемые услуги (производство, предоставление услуг и амортизация) для обеспечения всеобщего устойчивого доступа и, во-вторых, предоставление услуг по доступным для всех ценам. Для проведения сбалансированной политики требуется, чтобы, во-первых, пользователи осознавали, что каждая услуга имеет свою стоимость; во-вторых, чтобы оказываемые услуги соответствовали потребностям и предоставлялись с использованием надлежащих методов; в-третьих, чтобы инвестиции частично покрывались центральным правительством или за счет зарубежных субсидий; и, в-четвертых, чтобы специальные тарифы предоставлялись неимущим слоям населения в рамках механизмов перекрестного субсидирования. Что касается тарифов в интересах неимущих, то в рамках разрабатываемой в Йоханнесбурге модели акционирования водоснабжения предусмотрен бесплатный доступ к минимальному водоснабжению, а в других примерах предлагаются прогрессивные тарифы на заранее оплаченное количество электроэнергии и инновационные меры по рециркуляции и утилизации отходов. Задачей является соблюдение принципа "добросовестные услуги добросовестно оплачиваются", как это провозглашено в лозунге проекта по предоставлению овощной продукции в обмен на утилизацию отходов в Куритибе, Бразилия.

44. Главную роль в обеспечении доступа неимущего населения к основным услугам играют программы микрокредитования и общинного финансирования (плата за подключение к сетям электро- и водоснабжения, финансирование общинных услуг и т.д.). В развитие таких программ и во исполнение рекомендаций, сформулированных в рамках глобальной кампании ООН-Хабитат по обеспечению надежного владения недвижимостью и содержащихся в докладе Комиссии по вопросам частного сектора и развития под названием "Высвобождение предпринимательской инициативы: развитие предпринимательства в интересах неимущих", неформальные активы неимущих лиц и общин следует преобразовать в четко определенные имущественные права для использования в качестве обеспечения мелких ссуд.

45. **Седьмой принцип:** тарифы на оплату основных услуг должны обеспечивать достаточное возмещение расходов и одновременно быть доступными для всех. Для предоставления неимущим услуг по доступным ценам необходимы конструктивная финансовая политика, а также субсидии и ссуды, предоставляемые на льготных условиях из национальных и международных источников.

XI. Рекомендации в отношении роли и обязанностей заинтересованных сторон

A. Правительства стран

46. Правительства несут общую ответственность за проведение политики, содействующей предоставлению основных услуг на экологически устойчивой основе, и обеспечение всеобщего доступа к таким услугам. Правительства могут делегировать часть своих полномочий местным органам власти или центральным органам. Предоставление некоторых из услуг может передаваться на субподрядной основе национальным и зарубежным предприятиям, занимающимся вопросами производства и предоставления услуг. В рамках такого сценария в круг обязанностей правительства входят следующие:

- a) представление национальным законодательным органам надлежащих институционально-правовых рамок;
- b) введение нормативно-правовых положений и создание механизмов контроля и мониторинга;
- c) создание потенциала местных органов власти и других заинтересованных сторон.

47. В соответствии с принципом субсидиарности местные органы власти рассчитывают на то, что центральные правительства обеспечат четкое определение предметов ведения, доступ к необходимым финансовым источникам (например, регулярные перечисления из национального бюджета, возможность собирать налоги, доступ к внутренним и, возможно, международным источникам заимствования средств, полномочия заключать контракты с поставщиками услуг), право устанавливать и развивать партнерства со всеми заинтересованными участниками гражданского общества и частным сектором, поддержку создания потенциала, в частности для разработки и мониторинга контрактов, и информацию о принимаемых на национальном и международном уровнях решений, затрагивающих предоставление основных услуг. Они также рассчитывают на участие в переговорах на международном или национальном уровнях, которые затрагивают их интересы.

48. Предприятия рассчитывают на наличие стабильных институциональных рамок, определяющих роль различных партнеров, прозрачность процесса принятия решений, справедливую конкуренцию и доступ к системе отправления правосудия. Организации гражданского общества рассчитывают на признание, участие в процессе принятия решений, а также на осуществление правосудия и доступ к системе правосудия для защиты прав неимущих.

XII. Местные органы власти

49. Именно на местном уровне можно с пользой развивать социальный выбор для уточнения потребностей, обеспечения социальной приемлемости и стимулирования участия населения. В соответствии с нормативно-правовыми рамками, устанавливаемыми центральными правительствами, местные органы власти несут конкретную ответственность за разработку долгосрочных планов по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам, оценку возможных вариантов, а также принятие и осуществление соответствующих политических решений. Основные услуги взаимозависимы, и при осуществлении политики на местном уровне следует изыскивать оптимальные многосекторальные компромиссы. Эти соображения должны играть центральную роль в процессе разработки и осуществления политики в интересах неимущих.

50. Партнеры местных органов власти настойчиво выступают за применение принципов надлежащего управления, а именно за привлечение их к процессу принятия решений, наделение правом принимать окончательные решения и осуществление должного руководства. Все они настаивают на применении прозрачных процедур в процессе планирования, заключения контрактов с поставщиками услуг, мониторинга, установления тарифов и выделения субсидий. Кроме того, частный сектор положительно относится к тому, чтобы выборные лица и наделенные полномочиями специалисты проходили надлежащую подготовку и имели четкое представление о законах и правилах, регулирующих партнерские отношения между частным и государственным секторами. Контракты с местными властями должны соответствовать принципам добросовестной коммерческой практики. Организации гражданского общества выступают за систематическое привлечение неимущих к принятию решений и применение в их отношении равноправного подхода.

XIII. Неправительственные организации и организации гражданского общества

51. Важная роль организаций гражданского общества в обеспечении участия групп бенефициаров в принятии решений, в предоставлении услуг неимущим и уязвимым группам, а также в охране окружающей среды получила международное признание. Признается также их роль в качестве свидетелей, поскольку они постоянно напоминают государственным органам и предприятиям об их ответственности в отношении неимущих и окружающей среды. Другие заинтересованные стороны оказывают им доверие в силу понимания потребностей общин и добросовестного представления их, участия в консультациях и внесения вклада в кампании по повышению уровня информированности о правах и обязанностях населения.

XIV. Поставщики услуг в частном и государственном секторах

52. Главная задача поставщиков услуг заключается в предоставлении услуг, в которых нуждаются клиенты, в рамках их договорных обязательств по отношению к местным органам власти или правительствам в соответствии с принципами добросовестной коммерческой практики. Режим, применяемый в отношении поставщиков услуг, контролируемых государством или местными органами управления, должен быть таким же и предусматривать такие же обязательства, как и в случае поставщиков услуг частного сектора. Эти обязательства могут быть связаны с инвестициями, технической эксплуатацией, финансированием, производством, предоставлением услуг и сбором платежей, а также с охраной окружающей среды и оценкой степени удовлетворенности пользователей. Задача местных органов власти – предлагать реалистичные социальные и экологические нормативные положения, а задача предприятий – соблюдать их после подписания контракта. В случае полной приватизации процесса производства и предоставления одной из основных услуг задача предприятия заключается в том, чтобы обеспечивать достижение целей и соблюдение обязательств, установленных высшим ответственным государственным органом.

XV. Международное сообщество

53. Обязанность международного сообщества – оказывать поддержку правительствам, местным органам власти и организациям гражданского общества в их деятельности по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам. Такая поддержка может оказываться в различных формах. Во-первых, в процессе разработки планов и выбора возможных вариантов национальные заинтересованные стороны, возможно, пожелают учитывать опыт, накопленный в других странах, регионах или городах. Организация Объединенных Наций имеет все возможности для сбора, организации и распространения наилучших видов практики, в том числе путем предоставления доступа к ним в режиме онлайн. Во-вторых, такая поддержка может включать в себя предоставление финансовых ресурсов в виде субсидий и займов. С учетом важной роли местных органов власти следует принимать во внимание возможность предоставления Всемирным банком и региональными банками развития кредитов, не гарантированных государством.

XVI. Возможные варианты на будущее

54. Ниже перечислены возможные варианты на будущее в том порядке, который вытекает из уровня требуемых обязательств Совета управляющих ООН-Хабитат для целей их выполнения. Эти варианты призваны способствовать развитию вышеупомянутых принципов, с тем чтобы служить руководством для правительств в их усилиях по обеспечению всеобщего доступа к основным услугам. В этой связи Совет управляющих, возможно, пожелает:

- а) просить Директора-исполнителя ООН-Хабитат разработать надлежащие рекомендации, которые могут использоваться заинтересованными правительствами для совершенствования соответствующего законодательства;
- б) просить членов Совета управляющих ООН-Хабитат на основе консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами разработать не имеющие обязательной силы руководящие принципы;
- с) рекомендовать правительствам разработать имеющий обязательную силу документ (т.е. международную конвенцию или кодекс).

55. Составным элементом каждого из возможных вариантов являются стратегии распространения согласованных принципов и наращивание потенциала партнеров, что позволит обеспечить оптимальное использование имеющихся наилучших видов практики и претворения принципов в жизнь.
