



---

**Комиссия по устойчивому развитию****Тринадцатая сессия**

11–22 апреля 2005 года

Пункт 4(с) предварительной повестки дня\*

**Тематический блок вопросов цикла****осуществления 2004–2005 годов (сессия по принятию  
программных решений): населенные пункты****Населенные пункты: варианты политики и возможные  
меры по ускорению осуществления****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Устойчивое развитие населенных пунктов требует последовательного упреждающего подхода к разработке политики по вопросам землепользования, жилищного строительства, организации работы городских коммунальных служб, развития инфраструктуры и охраны окружающей среды. При том, что в настоящее время во всем мире имеется большое число примеров, подтверждающих результативность политики и программ на местном уровне с точки зрения сокращения масштабов нищеты в городах, ввиду перспективы дальнейшего роста трущоб и неформальных поселений задача состоит в том, чтобы найти решения, которые были бы эффективными в городском и общенациональном масштабах. В условиях, когда большинство растущего городского населения живет в трущобах и неформальных поселениях, задачу устойчивого развития городов невозможно отделить от задач благоустройства трущоб и их интеграции в экономику городов в целом. Экономическая, социальная и экологическая взаимозависимость между городом и деревней требует разработки сбалансированного и взаимоукрепляющего подхода к устойчивому развитию населенных пунктов.

---

\* E/CN.17/2005/1.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–4	3
II. Жилищное строительство, обеспечение гарантий землевладения и городское землепользование .....	5–36	3
A. Удовлетворение жилищных потребностей бедных слоев городского населения .....	5–17	3
B. Обеспечение гарантий владения и доступа к земельным ресурсам .....	18–23	7
C. Землепользование, городское планирование и транспорт .....	24–31	9
D. Участие и партнерство для предоставления жилищных и городских услуг .....	32–36	12
III. Разработка политики, направленной на создание благоприятных условий для поддержки занятости и развития предпринимательства .....	37–52	13
A. Занятость в строительстве .....	38–41	13
B. Содействие развитию малых предприятий .....	42–46	14
C. Удовлетворение потребностей специальных групп в области занятости .....	47–52	16
IV. Мобилизация финансовых ресурсов .....	53–75	17
A. Поощрение общинных подходов к финансированию инфраструктуры и жилищного хозяйства .....	57–62	18
B. Содействие созданию программ микрофинансирования и их расширению .....	63–67	19
C. Формирование рыночных финансовых механизмов и учреждений .....	68–73	20
D. Техническая и финансовая помощь .....	74–75	22
V. Дальнейший курс: определение рамок действий .....	76–80	23

## **I. Введение**

1. На своей двенадцатой сессии Комиссия по устойчивому развитию рассмотрела вопрос о прогрессе в деле достижения целей и целевых показателей в таких тематических областях Повестки дня на XXI век, Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургского плана выполнения решений), как населенные пункты, водоснабжение и санитария. В резюме Председателя были указаны сдерживающие факторы препятствия и сохраняющиеся проблемы, мешающие достижению этих целей и целевых показателей, включая провозглашенную в Декларации тысячелетия цель в области развития, касающуюся ликвидации трущоб. Настоящий доклад, в частности, главным образом посвящен вопросу о населенных пунктах.

2. В развитие решений двенадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию в настоящем докладе представлены варианты политики и возможные меры по преодолению сдерживающих факторов и препятствий, тормозящих прогресс в деле достижения целей и целевых показателей, касающихся населенных пунктов, с учетом межправительственных обязательств, принятых на глобальном уровне. Отдельные страны должны самостоятельно сделать вывод о том, какие варианты политики и возможные меры могут оказаться им полезными в деле осуществления с учетом их специфики и потребностей. Настоящий доклад должен стать отправной точкой для работы межправительственного подготовительного совещания, итоги которого будут рассмотрены Комиссией на ее тридцатой сессии.

3. При подготовке настоящего доклада использовались данные и информация из разных источников, в том числе системы Организации Объединенных Наций, национальных и региональных организаций, других международных организаций и основных групп и из иных источников, указанных в докладе, но не только из них. Большой вклад внесли Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Международная организация труда (МОТ), а также Всемирный банк и региональные комиссии Организации Объединенных Наций.

4. Настоящий доклад следует читать вместе с другими касающимися ресурсов пресной воды и санитарии докладами Генерального секретаря тринадцатой сессии Комиссии — с учетом взаимосвязанности этих важных тем и наличия объединяющих их межсекторальных вопросов.

## **II. Жилищное строительство, обеспечение гарантий землевладения и городское землепользование**

### **A. Удовлетворение жилищных потребностей бедных слоев городского населения**

5. Официальный рынок жилья во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, нередко функционирующий в условиях отсутствия достаточно активной жилищной политики, как правило, не обеспечивает удов

летворение жилищных потребностей бедных слоев городского населения, в результате чего их уделом становятся неблагоустроенные самостоятельные поселения, в которых не соблюдаются правила застройки и строительные кодексы. Из-за стремительной урбанизации, быстрого экономического роста и в некоторых случаях финансовой глобализации стоимость земли, используемой для строительства доступного жилья, оказалась вне досягаемости безземельного бедного городского населения во многих городах, включая недавно прибывших мигрантов из бедных сельских районов.

6. При том что в некоторых странах строительство недорогого жилья по-прежнему ведется с участием государственных строительных компаний, в большинстве стран государство передало строительство такого жилья частным компаниям. Жилищный фонд не входит в категорию общественных благ, и тем не менее в жилищном строительстве не используется экономия масштаба. Это связано с острой конкуренцией в сфере жилищного строительства в большинстве стран. Роль государства в этом секторе в идеале должна заключаться в оказании содействия улучшению жилищных условий малообеспеченных семей, в частности посредством оказания поддержки укреплению финансовых учреждений, финансирующих строительство доступного жилья. Один из подходов к решению этой задачи состоит в создании государственных учреждений ипотечного кредитования, другие включают предоставление субсидий, частично покрывающих расходы на приобретение жилья, или целевое субсидирование процентных ставок по коммерческим ипотечным кредитам для семей с низким уровнем дохода. Правительство также играет решающую роль в финансировании коммунальной инфраструктуры (дорожного хозяйства, объектов электро-, газо- и водоснабжения и санитарии), необходимой для строительства доступного жилья.

7. Правительства располагают рядом рычагов, которые позволяют им ослаблять воздействие ограничивающих факторов, затрудняющих населению доступ к адекватному жилью и тормозящих прогресс в деле улучшения жилищных условий, будь то связанных со спросом или предложением. Со стороны спроса соответствующие рычаги включают: меры по обеспечению гарантий безопасности землевладения: законы и постановления, направленные на защиту имущественных прав и прав наследования, в частности женщин; адресные, транспарентные и приемлемые с точки зрения затрат программы субсидирования; меры по укреплению эффективно функционирующих и конкурентоспособных финансовых учреждений ипотечного кредитования; и создание или укрепление новаторских механизмов, способствующих обеспечению более широкого доступа к финансовым ресурсам для бедных слоев городского населения. Со стороны предложения соответствующие рычаги могут включать: отмену чрезмерно строгих правил застройки и жилищного строительства; улучшение строительных норм и кодексов, поощрение использования местных строительных технологий и строительных материалов; и стимулирование конкуренции в сфере жилищного строительства.

8. В зависимости от специфики условий и конкретных целевых групп правительства разных стран отдают предпочтение разным рычагам. Вместе с тем накопленный опыт свидетельствует о результативности комплексного использования инструментов политики, которые должны быть одновременно направлены на преодоление сдерживающих факторов как со стороны предложения, так и со стороны спроса. Например, в Китае в целях создания благоприятных

условий для улучшения жилищных условий семей с низким доходом и ограниченными сбережениями государство сочетало предоставление новых льгот застройщикам в виде снижения ставки налога или освобождения от налога в случае строительства жилья определенной ценовой категории и предоставление одноразовых субсидий для покупки жилья лицам, остро нуждающимся в улучшении жилищных условий. Размеры таких субсидий определяются исходя из рыночной стоимости существующего жилого фонда, занимаемого этими семьями<sup>1</sup>.

9. Имеющийся опыт также говорит о том, что инструменты политики наиболее эффективны в тех случаях, когда для их применения создан институциональный механизм, направляющий и контролирующий развитие сектора жилищного строительства в целом, создающий условия для эффективного взаимодействия между государственными и частными субъектами и общинными организациями, занимающимися вопросами удовлетворения жилищных потребностей, и следящий за тем, чтобы политика в области жилищного строительства и жилищные программы осуществлялись в интересах городской бедноты и при его участии<sup>2</sup>.

10. С учетом перспективы дальнейшего роста трущоб и неформальных поселений многие правительства признали необходимость комплексного подхода к решению задачи обеспечения доступного, безопасного и отвечающего санитарным нормам жилья и разработки активной политики и программ жилищного строительства, направленных на предупреждение дальнейшего расплзания трущоб и самостийных поселений, и политики улучшения условий жизни обитателей запущенных районов, в частности в рамках программ благоустройства трущоб.

11. Один из вариантов, который могут рассмотреть правительства, заключается в проведении активной политики скупки недорогих участков земли на городских окраинах для строительства в будущем доступного жилья для семей с низким уровнем дохода. Если жилье для населения с низким уровнем дохода строится на окраинах, необходимо проследить за тем, чтобы в таких окраинных микрорайонах были обеспечены водоснабжение, канализация и энергообеспечение, достаточно эффективная система сбора твердых отходов и их безопасного удаления в соответствии с санитарными нормами и чтобы в них был надлежащим образом развит общественный транспорт, чтобы люди могли ходить на работу и общаться друг с другом.

12. Во многих городах значительная часть земли находится в государственной и муниципальной собственности. С помощью долгосрочного планирования можно выявлять освобождающиеся участки в центральных районах городов, например территории, которые прежде занимали промышленные районы, военные объекты и доки, которые после их коренного улучшения могут использоваться для жилищного строительства, причем по меньшей мере часть этих участков может отводиться для населения с низким уровнем дохода.

13. В целях приобретения участков земли с проложенными дорогами и коммуникациями для строительства жилья для бедных слоев городского населения может использоваться рынок частной недвижимости, например, с помощью таких механизмов, как совместное землепользование, земельные пулы и земельные банки. Совместное землепользование представляет собой практику, в соответствии с которой землевладельцы получают возможность вести более

плотную застройку на части принадлежащей им земли, нежели это допускается обычными правилами, на условиях представления других участков принадлежащей им земли для строительства жилья для обитателей трущоб, уже проживающих в этом районе. Земельный пул — это договор о партнерстве между несколькими частными землевладельцами на окраине города в деле совместной застройки и обслуживания принадлежащих им участков земли в целях сокращения связанных с этим расходов. Затраты на создание основной инфраструктуры и предоставление основных коммунальных услуг в районе застройки могут покрываться за счет выручки от продажи части участков государству в целях их отведения под строительство жилого фонда для населения с низким уровнем доходов. При создании земельных банков государство приобретает неосвоенные участки земли на рынке недвижимости задолго до возникновения прогнозируемых потребностей в жилье, соответственно по сравнительно низкой цене, и резервирует под строительство жилья для населения с низким уровнем дохода по мере увеличения потребностей в жилье.

14. Идет ли речь о совместном землепользовании или создании земельных пулов или банков, государственные органы, имеющие отношение к этой деятельности, должны глубоко понимать механизм функционирования земельных рынков и должны быть способны принимать информированные решения и обеспечивать их осуществление. Соответствующие решения должны приниматься на основе стратегий или планов устойчивого развития городского хозяйства, в которых должны быть указаны среднесрочные и долгосрочные потребности в земельных ресурсах и жилье.

15. Ценную возможность для удовлетворения жилищных потребностей обитателей трущоб с учетом их предпочтений и в пределах имеющихся в их распоряжении ограниченных средств предоставляет улучшение жилищных условий методом самопомощи. Общинные инициативы в области жилищного строительства, которые нередко осуществляются по инициативе обитателей трущоб, наиболее плодотворны в тех случаях, когда национальные правительства и муниципалитеты недвусмысленно признают их в своих программах благоустройства трущоб и планах мероприятий по сокращению масштабов нищеты и когда в целях их поддержки выделяются инвестиции для развития инфраструктуры и оказания основных услуг, включая водоснабжение и санитарию, а также принимаются меры по обеспечению гарантий землепользования и пользования жилой площадью для жителей трущоб и создаются условия для их трудоустройства. Накопленный опыт также свидетельствует о том, что правительствам, возможно, не следует занимать слишком жесткую позицию в том, что касается неофициального передела земельных участков и соблюдения норм и требований, касающихся наличия инфраструктуры, и руководствоваться принципом постепенного улучшения жилищных условий и благоустройства общин. Если формальный банковский сектор увидит в обитателях трущоб потенциальных клиентов, перед ними откроются новые возможности для получения кредита. Одна из возможностей связана с выпуском финансовых продуктов, пригодных для удовлетворения жилищных потребностей обитателей трущоб, параллельно с созданием надлежащих механизмов распределения рисков в целях снижения затрат в связи с получением кредитов. Вопросы, касающиеся финансирования жилищного строительства и развития инфраструктуры, рассматриваются в разделе V настоящего доклада, а также в финансовых разделах

аналогичных докладов по водоснабжению (E/CN.17/2005/2) и санитарии (E/CN.17/2005/3).

16. Улучшению жилищных условий методом самопомощи на базе общин способствовали общинные банки строительных материалов, в частности в некоторых странах Латинской Америки. Закупка строительных материалов может осуществляться на местах оптом, т.е. непосредственно у производителей и поставщиков. Эти механизмы, также позволяющие обрабатывать стоимость поставляемых строительных материалов, могут использоваться в целях повышения квалификации и профессионально-технической подготовки. Созданные на местах центры технической помощи также доказали свою эффективность в плане удовлетворения потребностей обитателей трущоб на различных этапах деятельности по улучшению их жилищных условий и благоустройству трущоб. Опыт Всемирного банка свидетельствует о том, что такие центры могут быть полезны в отношении обеспечения доступа к качественным строительным материалам, современным строительным методам и информации по вопросам налогообложения, а также что они могут оказывать помощь в разработке общинных программ накопления сбережений<sup>3</sup>.

17. Важное значение с точки зрения обеспечения доступного жилья для бедных слоев населения играет арендный жилой фонд, который в наибольшей степени соответствует потребностям недавно сложившихся семей с маленькими детьми, скромными накоплениями и ограниченной возможностью делать сбережения. Для расширения предложения доступного арендного жилья требуются крупные капиталовложения и, следовательно, привлечение частного капитала. А для этого, в свою очередь, необходимо понимать основополагающие финансовые принципы, от которых зависит объем частных капиталовложений в арендный жилой фонд, и знать, какие препятствия необходимо преодолеть для того, чтобы обеспечить приток таких капиталовложений. На политическом уровне необходимо одновременно решить две основные задачи: обеспечить достаточно высокую норму прибыли для инвесторов и доступный уровень арендной платы для семей с низким уровнем дохода. Например, если связанный с рыночной конъюнктурой риск изменения капитальной стоимости жилого фонда и соответствующего изменения дохода от сдаваемого в аренду жилья будет лежать на частных инвесторах, они потребуют, чтобы норма прибыли, соответственно, была скорректирована с учетом риска. А это, в свою очередь, означает, что государство в целях сохранения доступности арендного жилого фонда, возможно, будет вынуждено предоставлять субсидии на аренду жилья арендаторам с низким уровнем дохода<sup>4</sup>.

## **В. Обеспечение гарантий владения и доступа к земельным ресурсам**

18. Отсутствие гарантий владения жильем имеет много негативных последствий. Обитатели трущоб, проживающие в неоформленных жилищах на незаконно занимаемых землях, независимо от того, находятся ли они в частном или государственном владении, чрезвычайно уязвимы перед угрозой выселения. Кроме того, неформальные поселения, как правило, не имеют права на пользование коммунальной инфраструктурой или услугами, такими, как водоснабжение, канализация, электроснабжение и общественный транспорт. Жителям трущоб и неформальных поселений зачастую отказано в праве принимать уча

ствие в открытых процессах принятия решений, непосредственно затрагивающих их интересы. При рассмотрении вопросов обеспечения гарантий владения жильем и доступа к земельным ресурсам особого внимания заслуживает положение жителей неформальных поселений, расположенных по берегам рек или заболоченных земель, вблизи заводов или свалок отходов, или в других районах, которые остаются слаборазвитыми из-за уязвимости перед стихийными бедствиями, угрозы для здоровья или факторов, связанных с обеспечением безопасности.

19. Официальное вмешательство государственных органов власти, направленное на обеспечение гарантий владения жильем, создание объектов инфраструктуры и оказание услуг на незаконно занимаемых землях может иметь неоднозначные последствия с политической точки зрения, ибо оно может быть расценено как фактическое признание правового статуса жителей, что, в свою очередь, может подтолкнуть их к дальнейшему незаконному освоению земель. И все же, в отсутствие нормативно-правовой базы обитатели трущоб не стремятся вкладывать средства в улучшение своих жилищных условий, а предприятия в сфере услуг стараются избегать рисков, связанных с инвестированием в инфраструктуру. Такие вопросы можно рассматривать только в индивидуальном порядке, в зависимости от политического и экономического контекста.

20. Учитывающий интересы малоимущих слоев населения закон о земле, принятый в городе Белу-Оризонте, Бразилия, является примером того, как городские власти пытаются выйти из этого трудного положения. Чтобы содействовать улучшению положения и становлению норм владения землей, местные власти на основе действующего на федеральном уровне законодательства смогли приостановить и ограничить, на временной основе, действие соответствующих законов, подзаконных актов и нормативов. Это позволило государственным органам власти, предприятиям сферы услуг и обитателям трущоб начать процесс переговоров, чтобы выработать план по благоустройству поселений и создать нормативно-правовую базу их регулирования. Как только этот план будет принят, он станет одним из правовых инструментов осуществления государственного вмешательства. Он также предоставит жителям трущоб возможность вкладывать средства в благоустройство жилья, соблюдать согласованные нормативы и стандарты и, в конечном итоге, добиться правового признания и документально закрепить права собственности<sup>5</sup>. Другими примерами являются Индия, Филиппины и Южная Африка, принявшие законодательство, которое не только обеспечивает защиту людей от насильственного выселения, но и предусматривает также, что выселение является исключительно крайней мерой и что в случае применения этой меры выселяемые имеют право на доступное жилище и основные услуги. В Африке в ряде стран правовое признание получают уже существующие традиционные системы обеспечения прав владения и передачи контроля над доступом к земельным ресурсам традиционно сложившимся институтам.

21. Внедрение гибких механизмов обеспечения прав владения является еще одним методом, который уже успешно применяется на практике. В Намибии и Шри-Ланке, например, права на освоение действуют в отношении целых кварталов неформальных поселений. Они позволяют городским властям включать в состав города те районы, которые прежде к нему не относились, и начинать процесс регистрации поселения, и со временем оформлять права владения физических лиц, занимающих земли в этих кварталах. В целях совершенства

ния системы обеспечения гарантий прав владения и доступа к земельным ресурсам правительства могут также рассмотреть возможные меры, направленные на придание законодательной силы другим гибким альтернативам, таким, как постоянные или временные права владения жильем, договоры об аренде, общинные земельные целевые фонды, или обеспечение защиты против незаконного выселения. Такие меры являются привлекательными, поскольку не накладывают тяжелого финансового бремени на местные органы управления<sup>6</sup>.

22. Внедрение законодательства должно поддерживаться мероприятиями, в частности, пропагандистскими и информационно-просветительскими кампаниями, направленными на информирование должностных лиц, судов и частных застройщиков о механизме выселения. Следует подчеркивать, что такую меру как выселение нужно применять в случае крайней необходимости, например, когда районы трущоб расположены в опасных или вредных для здоровья местах, например, в районах, подверженных стихийным бедствиям, вдоль железных дорог, или на свалках мусора, и когда есть возможность предоставить альтернативное жилье. Эти мероприятия могут принести наилучшие результаты только в том случае, если органы государственного управления уверенно демонстрируют свою руководящую роль и решимость и опираются на поддержку неправительственных организаций (НПО) и организованных движений городского малоимущего населения. Как показывают примеры различных стран, необходимо также повысить осведомленность населения о важности приобретения гарантированных прав землевладения. Население, проживающее в трущобах, может пренебрегать риском подвергнуться выселению или считает, что преимущества обладания такими документами не являются достаточным стимулом для прохождения отнимающих много времени и зачастую бюрократических процедур.

23. При формулировании или осуществлении городской политики по обеспечению гарантий прав землевладения правительства должны принимать во внимание тот факт, что вопросы, связанные с землевладением, нельзя рассматривать в отрыве от соответствующих стратегий управления городскими земельными ресурсами и городского развития. Землевладение следует рассматривать в рамках пакета программных мер, направленных на более эффективное и справедливое использование городских земель и одновременно на улучшение условий жизни городского неимущего населения. Настоятельно необходимо опираться на те стратегии гарантирования прав владения, которые себя хорошо зарекомендовали и предоставили людям стимул инвестировать свой собственный труд и сбережения. Кроме того, важно предложить несколько форм землевладения, в том числе право собственности и право на аренду, чтобы таким образом удовлетворить разнообразные и меняющиеся потребности общин и домашних хозяйств в долгосрочной перспективе<sup>7</sup>. В программах, направленных на совершенствование системы обеспечения гарантий владения и доступа к земле, необходимо подчеркнуть равные права женщин на владение и наследование, как это отражено в Глобальной кампании ООН-Хабитат по обеспечению права на владение.

### **С. Землепользование, городское планирование и транспорт**

24. Концепция активного управления землепользованием и городским планированием стала основным инструментом обеспечения устойчивого городского

развития. Такое развитие диктует необходимость применения согласованного программного подхода к землепользованию, жилищному фонду, окружающей среде и транспорту, а также сотрудничества между соответствующими учреждениями. Кроме того, оно предполагает интеграцию взаимосвязей между городом и деревней в процессы национального и городского планирования.

25. Процесс планирования будущего городов требует эффективной земельной администрации, которая может служить связующим звеном между деловыми кругами, ведущими конкурентную борьбу за городские земли, и принимать информированные решения об использовании земельных ресурсов. Расходы на технологии, оборудование и квалифицированную рабочую силу, которые необходимы для эффективного функционирования земельной администрации, могут быть довольно значительными. Правительства или местные органы власти, имеющие стесненный бюджет, могут рассмотреть вариант постепенного расширения административных возможностей в области управления земельными ресурсами по мере приобретения технологий и оборудования и расширения профессиональной подготовки требуемых людских ресурсов.

26. Качество процессов планирования в значительной степени зависит от наличия достоверных и обновленных данных и от умения составителей планов и должностных лиц, принимающих решения, использовать их для решения проблем. Для этого необходим доступ к современным инструментам обработки данных, в том числе через национальные и международные сети систем и источников данных и информации.

27. В некоторых случаях муниципалитеты пробуют применять новые формы планирования землепользования и инструменты управления, такие, как использование методов смешанного зонирования и применение дифференцированных норм обслуживания в различных районах, передача прав на застройку без передачи права на владение землей и создание зон охраны окружающей среды<sup>3,8</sup>. Комплексные административные центры, осуществляющие надзор за соблюдением всех необходимых административных процедур, могут способствовать сокращению расходов и времени, затрагиваемых на административные процедуры, касающиеся развития землепользования.

28. Координация процессов планирования землепользования и создания транспортной системы в целях поощрения территориального районирования поселений, облегчающего доступ к местам работы, городским услугам, школам и медицинским учреждениям и содействующего социальной интеграции за счет сокращения времени на поездки, является важным компонентом планирования устойчивого городского развития. Опыт показывает, что удовлетворительных результатов можно достигнуть при помощи гибкого генерального плана, в котором рекомендуется использование оптимального сочетания различных видов транспорта, в том числе общественного транспорта, частных машин, велосипедов и пешеходных зон, путем применения соответствующей ценовой политики, программ районирования поселений и нормативно-правовых мер.

29. Опыт городов Куритиба в Бразилии, Куэнка в Эквадоре и Боготы в Колумбии показал, например, что использование общественного транспорта, велосипедов и ориентированного на пешеходов городского планирования в сочетании с хорошо функционирующей системой общественного транспорта и системой управления землепользованием может содействовать переходу от ис

пользования частного транспорта к альтернативным видам сообщения, что способствовало бы сокращению загрязнения воздуха, перегруженности уличного движения и снижению числа аварий<sup>9</sup>. Глобальное партнерство в интересах применения экологически чистых видов топлива и транспортных средств и его Центр анализа информации, расположенные в штаб-квартире ЮНЕП, оказывают развивающимся странам активную поддержку в деле перехода на использование экологически более чистых видов топлива и транспортных средств через обмен технологиями, передачу технологий и создание потенциала.

30. В большинстве крупных городов развивающегося мира неформальный транспортный сектор обеспечивает вполне надежную и доступную систему транспортировки и предоставления услуг, особенно для неформальных поселений. Он является важным источником занятости и дохода, прежде всего для новых мигрантов, прибывших в город. С другой стороны, неформальный транспортный сектор создает крупные проблемы для устойчивого городского развития. Зачастую машины являются старыми, сильно загрязняющими атмосферу и небезопасными, а водители, как правило, не имеют страховки, предусматривающей компенсацию за телесные повреждения или причиненный ущерб. Острая конкуренция в нерегулируемом неформальном транспортном секторе может привести к формированию агрессивной манеры вождения, а конкуренция с транспортом общественного пользования может ослабить экономическую жизнеспособность общественной транспортной системы. Некоторые города решают эти проблемы путем выдачи лицензий и нормативно-правового регулирования неформального транспортного сектора, устанавливая требования в отношении технического состояния автотранспорта и страхования, запрещая использование велорикш или других медленно движущихся транспортных средств небольшого размера на основных улицах, ограничивая число средств передвижения, а также путем выведения мест стоянок и погрузки автотранспортных средств за пределы наиболее перегруженных улиц<sup>10</sup>.

31. Решения о комплексном использовании земельных ресурсов и развитии транспортной системы, как представляется, приносят наилучшие результаты в тех случаях, когда они планируются при активном участии муниципалитетов и общинных организаций и осуществляются на муниципальном уровне. Как показывает опыт многих европейских стран, передача городского транспорта в ведение муниципалитетов в сочетании с децентрализацией полномочий по мобилизации доходов стала успешным программным мероприятием в области развития транспортных систем, содействующих устойчивому городскому развитию. Ключевую роль в деле создания нормативно-правовых рамок деятельности муниципалитетов, в том числе наделения их юридическими полномочиями, полномочиями на осуществление инвестиций и правами на распоряжение землей и налогообложение имущества, играют меры в области политики, принимаемые национальными правительствами или органами власти штата или провинции<sup>11</sup>.

## **D. Участие и партнерство для предоставления жилищных и городских услуг**

32. Органы власти многих городов осознали важность прямого вовлечения общественных организаций в процесс планирования, а также привлечения других неправительственных организаций к осуществлению схем оказания услуг. В некоторых случаях муниципалитеты предлагали общественным организациям и НПО на конкурсной основе контракты на оказание услуг, признавая, что скорее всего малоимущие городские жители получают такие услуги через эти каналы. Там, где формальный сектор обеспечивает водоснабжение, санитарную и предоставляет услуги в других сферах обслуживания населения, муниципальные власти имеют возможность субсидировать предоставление услуг в интересах бедных домашних хозяйств или предлагать частному сектору перекрестное субсидирование.

33. Еще одним важным вариантом действий является расширение набора и повышение качества услуг, предоставляемых малоимущим городским жителям небольшими предприятиями сферы обслуживания, в частности, это касается водоснабжения и санитарного обслуживания городских домашних хозяйств, имеющих низкий доход и находящихся в районах, в которых сложно наладить нормальное водоснабжение и работу канализации. Такие предприятия, как правило, действуют без привлечения субсидий, а их цены и услуги имеют преимущества по сравнению с коммунальными предприятиями. Все больше фактов свидетельствуют в пользу того, что во многих районах, в частности небольших поселениях и пригородах, предоставление услуг совместно с такими предприятиями или через них может представлять собой более дешевый и эффективный метод повышения качества и расширения услуг в области водоснабжения и санитарии, чем предоставление услуг со стороны государственного сектора или крупных частных компаний<sup>12</sup>. Политические варианты и возможные действия по улучшению доступа к воде и санитарии представлены в докладах Генерального секретаря, касающихся вопросов водоснабжения (E/CN.17/2005/2) и санитарии (E/CN.17/2005/3).

34. Партнерство государственного и частного секторов может стать перспективным средством удовлетворения потребностей малоимущего городского населения в жилье, общественном транспорте, водоснабжении, санитарном обслуживании и других городских услугах. Важными характерными чертами такого партнерства является то, что, с одной стороны, партнерам, представляющим частный сектор, возможно, придется принять на себя социальную ответственность за деятельность в областях, имеющих более низкую норму прибыли, а с другой — соответствующие учреждения государственного сектора должны стать более чувствительными к рыночной конъюнктуре, лучше разбираться в том, как функционируют земельные и жилищные рынки, а также в концепции, связанной с распределением рисков.

35. Для эффективной работы партнерств государственного и частного секторов необходимо создать транспарентные, справедливые и гибкие нормативные рамки, в том числе обеспечить для частного сектора стимулы. Опыт показывает, что тарифы за обслуживание и субсидии могут оказать решающее воздействие на возможности предприятий частного сектора по охвату обслуживанием малоимущих слоев населения. Целевые субсидии могут побудить частных предпринимателей к финансированию первоначальных инвестиций, а также

оказать позитивное влияние на предоставление обслуживания с охватом большего числа малообеспеченных жителей<sup>13</sup>. Предоставление налоговых льгот может побудить небольшие финансовые организации, предоставляющие ипотечные кредиты, выйти на рынки потребителей, имеющих низкий доход. Ввиду разнообразия участников частного сектора предоставляющих городские услуги — от мелких подрядчиков до крупных компаний, — а также разнообразия потребностей пользователей, партнерства должны формироваться с учетом реального понимания местных условий, что позволит им внести реальный вклад в удовлетворение потребностей малоимущего городского населения.

36. Предоставлению обслуживания малоимущего населения в значительной степени содействовало бы участие групп гражданского общества и общинных организаций в партнерствах государственного и частного секторов. Эти организации, как правило, обладают ценным опытом в области предоставления услуг малообеспеченным слоям общества, а также имеют в своем распоряжении достоверную информацию, касающуюся материального положения и реальных потребностей неимущих в жилье и соответствующих услугах.

### **III. Разработка политики, направленной на создание благоприятных условий для поддержки занятости и развития предпринимательства**

37. Перед многими городами развивающихся стран стоит задача разработки стратегий и программ, направленных на повышение продуктивности городских коммунальных служб и одновременно на оказание поддержки экономическому росту в интересах малоимущих. По существу предполагается интеграция ряда ключевых элементов городского стратегического планирования в целях экономического развития и деятельности по сокращению масштабов нищеты, в том числе наличие согласованных программных рамок, программ и нормативно-правовых инструментов, которые содействуют повышению производительности действующих предприятий, создают новые возможности для предпринимательской деятельности, улучшают доступ городских малоимущих жителей к производственным ресурсам и рыночным возможностям, а также создают трудоемкие рабочие места. В концепции городского экономического роста в интересах малоимущих необходимо учесть вклад неформального сектора в экономическое развитие и создание рабочих мест.

#### **A. Занятость в строительстве**

38. Внедрение трудоемких методов труда в строительстве и при развитии объектов инфраструктуры может способствовать оказанию столь необходимых услуг и в то же время создавать возможности трудоустройства и развивать потенциал и производственные навыки неквалифицированной рабочей силы. Методы повышения степени занятости и опоры на местные ресурсы можно применять к широкому набору объектов инфраструктуры, в частности строительство дорог и тротуаров, сооружение небольших мостов, дренажных систем, местное санитарное обслуживание, водоснабжение и очистка сточных вод, землеустройство, электрификация, сбор твердых отходов и другие строительные работы.

39. Опыт многих стран показывает, что понятные варианты в области занятости при равных затратах могут принести хорошие результаты, в частности, привести к созданию значительного числа рабочих мест, способствовать развитию производственных навыков местной рабочей силы и появлению малых предприятий, замещению импорта через использование местных ресурсов и упрощению технического обслуживания. Трудоемкие методы особенно предпочтительны для работы с объектами инфраструктуры в плотно застроенных районах трущоб. Задача заключается в том, чтобы довести их до соответствующего уровня, при этом национальным и городским органам власти в обычном порядке следует отдавать предпочтение трудоинтенсивным технологиям, основанным на местных ресурсах, во всех случаях, когда такие варианты являются эффективными с точки зрения затрат и технически осуществимы. Передача технологий как из развитых стран в развивающиеся страны, так и между развивающимися странами, касающихся строительства, материалов и нормативов, может способствовать развитию таких технологий строительства, которые в максимальной степени будут использовать экономические, социальные и экологические преимущества нового строительства.

40. Система закупок является одним из практических инструментов, находящихся в руках муниципалитетов, который можно использовать для оказания содействия занятости в рамках достойных рабочих условий, а также решения других социальных и экологических задач. Местные органы власти могут отдавать предпочтение местным мелким подрядчикам и передавать им контракты на оказание базовых городских услуг. Опыт показывает, что тендеры на контракты на исполнение общественных работ и предоставление услуг может благоприятствовать более широкому развитию предпринимательства, если заявки на эти работы представляются на тендере в качестве серии мелких контрактов, доступных местным подрядчикам путем упрощенной процедуры представления конкурсных документов.

41. Общинное предоставление подрядов используется как одна из форм закупок с учетом потребностей малоимущего населения, посредством которой общинная группа заключает с местными органами власти контрактное соглашение на производство работ, направленных на улучшение местных условий жизни. В частности, сочетание общинных контрактов и трудоинтенсивных методик дает много преимуществ в том, что касается расширения прав и возможностей общин, создания рабочих мест и получения дохода, а также в области создания потенциала и развития партнерств<sup>14</sup>. Такие механизмы развивают также чувство собственности и гражданской ответственности, позволяют удерживать прибыли и повышать прозрачность использования муниципальных ресурсов.

## **В. Содействие развитию малых предприятий**

42. Местные органы могут играть важную роль в разработке необходимой политики в поддержку развития малых предприятий, в том числе благодаря тщательно разработанной и транспарентной регулирующей основе, способствующей доступу к производственным фондам и услугам, и узакониванию неофициальной занятости. В частности, местные органы могут играть важную роль в деле поддержки малых предприятий в соответствии с трудовым законодательством и нормами безопасности. Последние исследования МОТ показы

вают, что малые предприятия, которые выполняют требования регистрации, создают с течением времени больше рабочих мест, чем предприятия, которые не выполняют таких требований. Вместе с тем во многих случаях затраты на официальное оформление и местные налоги создают для многих новых предпринимателей непреодолимые барьеры. Упрощение процедуры регистрации в муниципальном округе в городе Лима привело к тому, что с 1998 по 2000 год произошло трехкратное увеличение регистрации предприятий с 1100 до 4000. Местный орган управления сократил бюрократические процедуры примерно с 45 до 12, в результате чего срок обработки документов сократился с 70 дней до одного. Кроме того, местный орган управления создал консультативное бюро по вопросам труда, которое ежемесячно оказывает содействие в среднем 2500 клиентам<sup>15</sup>.

43. В целях поддержки развития малых предприятий повышенное внимание следует уделять расширению осведомленности о преимуществах выполнения законов и положений и оказанию технической помощи, а не наложению штрафов за бездействие. Соблюдение законодательных требований имеет практические преимущества для малых предприятий, поскольку это расширяет их доступ к поддержке и услугам. Активное участие непосредственно затронутых лиц в обзоре политики или проведении реформ может мобилизовать поддержку на уровне политики и содействовать выполнению законодательных требований.

44. Для многих микро- и малых предприятий основная задача заключается в получении доступа к официальным кредитным рынкам во избежание высоких процентных ставок на неофициальных рынках. Рынок финансирования микро- и малых предприятий в целом характеризуется относительно высокими административными затратами, которые можно сократить на основе внедрения новейших методов в финансовых службах, изменений в институциональной инфраструктуре и реформ в области политики. Представители директивных органов могут решать проблему нехватки мелких финансовых услуг на основе содействия развитию местных частных и государственных банков, ограничения дополнительных требований и предоставления кредитных гарантий или субсидирования процентных ставок.

45. Помимо облегчения доступа к кредитам, малые предприятия получают также преимущества с точки зрения эффективности и производительности за счет улучшения доступа к технологиям, профессиональной подготовке и коммунальным услугам, включая электроснабжение, водоснабжение, обеспечение санитарных условий и телекоммуникацию. Учитывая общественный характер большей части информации о технологиях и рынках, правительство и местные органы могут пожелать оказать содействие накоплению и распространению информации от имени малых предприятий. Значительное содействие в этом процессе может оказать Интернет.

46. Во многих случаях микропредприятия, которые осуществляют свои операции из дома, являются единственным источником дохода для лиц, занятых в неофициальном секторе. Лица, занятые на таких предприятиях, будут пользоваться преимуществами служб охраны здоровья и профессиональной подготовки по вопросам охраны здоровья и безопасности, обеспечиваемых государственными органами. Кроме того, может быть разработана политика, допускающая уличную торговлю и обеспечивающая одновременно общественную

безопасность и мобильность. В качестве общего принципа руководством в действиях на уровне политики должно быть признание ценности уличной торговли для бедных слоев населения в качестве источника дохода и возможности покупки товаров по низким ценам.

### **С. Удовлетворение потребностей специальных групп в области занятости**

47. Многие города в развивающихся странах по-прежнему подвержены устойчивой тенденции, характеризующейся высокими показателями безработицы среди городской молодежи, что усугубляется продолжающейся миграцией из сельских районов в городские районы. Городская молодежь должна активно, настойчиво и позитивно включаться в городскую жизнь. Повышение образования, профессионально-техническая подготовка для развития предпринимательских навыков, профессионального обучения и наставничество являются полезными способами улучшения доступа городской молодежи к рабочим местам и обеспечения основы для формирования профессиональных навыков, отвечающих потребностям рынка труда в городских районах.

48. Оказание содействия молодым мужчинам и женщинам в открытии новых предприятий является хорошим инвестированием в будущее. Финансовая, управленческая и техническая поддержка имеют особо важное значение в первые годы деятельности новых предприятий. Чем больше поддержка молодых предпринимателей в течение этого периода, тем выше шансы создания устойчивых и процветающих предприятий в последующие годы.

49. Особое внимание необходимо уделять оказанию помощи молодым женщинам и удовлетворению их особых потребностей с учетом сложившихся обстоятельств. Могут потребоваться программы оказания специальной помощи для содействия развитию предпринимательства среди многих бедных женщин, которые заняты в неформальном секторе, но имеют ограниченные возможности для предпринимательской деятельности. Такие программы могут предусматривать обеспечение доступа к небольшим займам на благоприятных условиях, специальную подготовку по вопросам доступа на рынки и консультирование по вопросам предпринимательской деятельности. В этой связи определенную пользу могут принести организации работающих женщин в неформальном секторе для представления своих членов в ходе консультаций или переговоров с местными органами власти.

50. В городе Котону применяется комплексный подход, в рамках которого предусматривается оказание как финансовой, так и нефинансовой помощи. На основе существующих сберегательных и кредитных систем был создан фонд взаимного страхования рисков, предоставляющий займы группам женщин-предпринимателей. Основой этого подхода является укрепление потенциала ассоциаций и коллективные инициативы. При поддержке местных органов управления был создан общественный центр самоуправления, оказавший непосредственную помощь более 2000 женщин. В настоящее время группы имеют хорошо налаженные отношения с местными банками и местными органами управления. Их успешная деятельность и популярность способствовали применению этого подхода в других городах Бенина<sup>16</sup>.

51. Другим положительным примером является Амхарский административный район в Эфиопии. В нем женские ассоциации микропредприятий организовали на экспериментальной основе торговую ярмарку в центральной части города, на которой демонстрируется их продукция. Благодаря коммерческому успеху женщин — объем ежедневных продаж составил больше, чем их регулярный месячный товарооборот — значительно возросла заинтересованность в членстве и внесении членских взносов. В консультации с городскими властями было принято решение о проведении регулярных торговых ярмарок на одной из центральных улиц<sup>16</sup>.

52. В некоторых латиноамериканских странах среди работающих родителей, особенно одиноких женщин, все большую популярность приобретают программы воспитания детей на уровне общин<sup>17</sup>. Женщины из заинтересованных общин обеспечивают уход за детьми из соседних домов. Родители и местные власти распределяют расходы, связанные с оплатой услуг лиц, обеспечивающих уход за детьми. Во многих случаях для обеспечения питания детей на безвозмездной основе предоставляются продукты питания. Базовое медико-санитарное просвещение является составной частью ежедневной программы для детей.

#### **IV. Мобилизация финансовых ресурсов**

53. Согласно Хабитат-ООН объем многосторонней и двусторонней международной помощи на цели жилищного хозяйства и городской инфраструктуры составляет менее 5 млрд. долл. США и менее 20 процентов из этой суммы предназначается для улучшения условий проживания в трущобах. В течение 90-х годов резкими темпами возрастали инвестиции предпринимательского сектора в инфраструктуру, которые составили в 1990–2001 годах более 750 млрд. долл. США; однако лишь незначительная часть — менее 5 процентов — направляется на благоустройство трущоб и другие виды неформальных поселений. Затраты на выполнение цели 11 в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), а именно улучшение условий жизни по крайней мере 100 миллионов жителей трущоб к 2020 году, оцениваются в 70–100 млрд. долл. США<sup>18</sup>.

54. Вместе с тем внешнее финансирование может в лучшем случае покрыть незначительную долю финансовых ресурсов, требуемых для удовлетворения потребностей городской бедноты в жилье, инфраструктуре и городских службах. Денежные переводы лиц, работающих за рубежом, также могут быть существенным источником финансирования жилищного хозяйства<sup>19</sup>. Вместе с тем государственный и частный местный капитал по-прежнему остается основным источником для освоения, несмотря на сохраняющиеся проблемы мобилизации таких ресурсов в бедных странах.

55. Бедное население имеет самые различные финансовые потребности, включая рабочий капитал для микропредприятий, денежные переводы и платежные услуги, страхование, займы на жилье, плата за обучение в школе и чрезвычайные обстоятельства, и такой широкий круг финансовых потребностей невозможно удовлетворить с помощью какого-либо одного вида финансового учреждения. Таким образом, важная задача государственной политики будет заключаться в поощрении всеобъемлющего финансирования на основе соз

дания финансовых учреждений и финансовых продуктов, удовлетворяющих потребности бедных слоев населения.

56. Традиционно банки развития, почтовые банки, банки фермеров и другие государственные банковские учреждения являются важным источником кредитования бедных слоев населения. Во многих случаях они выступают посредниками для направления займов из многосторонних банков развития или от доноров в программы и проекты развития, бенефициарами которых, в частности, являются неимущие. В последнее время общинные организации и учреждения микрофинансирования играют все более важную роль в оказании финансовых услуг бедноте.

#### **A. Поощрение общинных подходов к финансированию инфраструктуры и жилищного хозяйства**

57. Общинные организации добились заметных успехов в области развития жилищного хозяйства и оказания таких услуг, как здравоохранение, водоснабжение и обеспечение санитарных условий. Обеспечение накоплений и предоставление займов являются основной функцией многих организаций, которые на регулярной и постоянной основе объединяют людей для принятия решений по вопросам кредитования с учетом индивидуальных и коллективных потребностей. Участники процесса повышают осведомленность по вопросам управления инвестициями на уровне общины и доступа к внешним источникам финансирования. Обеспечение накоплений и займов может играть решающую роль в удовлетворении потребностей общин с точки зрения улучшения жилищных условий, обеспечения доходов, социального обеспечения, предоставления кредитов в чрезвычайных ситуациях и повышения охраны окружающей среды<sup>20</sup>.

58. Укрепление связей между общинными организациями может содействовать обмену опытом, расширению доступа к большему объему финансовых ресурсов, включая расширение возможностей объединения рисков, и повышению способности ведения переговоров с внешними учреждениями. Укрепление связей может также способствовать созданию общего фонда; подтверждением этому служит опыт нескольких азиатских стран, включая Таиланд и Камбоджу. Такие сети стали работать с местными органами власти и другими местными организациями по имеющим особо важное значение для жизни их членов вопросам, таким, как права граждан, жилищное хозяйство, социальное обеспечение, службы коммунального хозяйства, условия жизни в общине и охрана здоровья.

59. Что касается предоставления займов для жилищного хозяйства, то, хотя здесь и достигнут определенный прогресс благодаря созданию сети, во многих случаях такой сети требуются внешние ресурсы для обеспечения достаточного объема финансирования в интересах бедных слоев населения. Кроме того, для многих бедных общин финансирование программы приобретения земельных угодий и развития жилищного хозяйства является сложной задачей. В таких случаях у правительства появляется возможность предоставлять земельные угодья общинным группам, которые впоследствии будут получать коллективные займы для финансирования сектора жилищного хозяйства. В некоторых странах оборотные средства используются для крупномасштабных улучшений

в жилищном хозяйстве в интересах городской бедноты и соответствующей инфраструктуры. Важно, чтобы к управлению такими фондами привлекалось как можно большее число участников, с тем чтобы потребности пользователей отражались в условиях кредитования.

60. Успешно осуществляются программы общественных накоплений на цели жилищного хозяйства; накопления отдельных лиц поступают в целевой фонд, который служит механизмом привлечения дополнительных финансовых средств, защиты от неплатежей и получения субсидий. Средства из этого фонда могут использоваться для приобретения строительных материалов, трудовых ресурсов или начальных платежей для покупки земельной собственности.

61. Что касается доноров, то один из способов увеличения объема финансовых средств, которые непосредственно предназначаются для бедных слоев населения, заключается в обеспечении поддержки в рамках местного фонда<sup>21</sup>. Как показывает опыт, участие общины в управлении такими фондами оказалось успешным; в результате общинам были выделены финансовые средства, необходимые для удовлетворения их потребностей<sup>22</sup>. Во многих случаях такой управляемый на местах фонд общественных инициатив является наиболее эффективным в городах или районах, в которых уже существуют эффективные, представленные общественностью организации или местные НПО.

62. Как правило, общественные организации подходят к жилищным проблемам комплексным образом, одновременно рассматривая вопросы общественной инфраструктуры и услуг. Вместе с тем по-прежнему существует необходимость увязывания этих инициатив с обеспечением крупномасштабной инфраструктуры и услуг, таких, как городские канализационные системы или системы удаления твердых отходов<sup>23</sup>. Доноры могут вносить дополнительные взносы в местные фонды и оказывать поддержку местным общинам и расширению инфраструктуры и сетей.

## **В. Содействие созданию программ микрофинансирования и их расширению**

63. Опыт многих стран показал, что микрофинансирование является многообещающим механизмом финансирования, который вполне соответствует условиям неформального сектора и подтвердил свою эффективность в качестве источника финансирования общин с низким уровнем дохода<sup>24</sup>. Учреждения микрофинансирования создаются в целях удовлетворения конкретных финансовых потребностей бедных слоев населения, в частности для предоставления краткосрочных займов по линии оборотных фондов для создания или расширения мелких предприятий.

64. В последние годы наблюдается диверсификация предприятий микрофинансирования в пользу содействия увеличению инвестиций в интересах бедных слоев населения в целях улучшения жилищных условий, что частично отражает использование многими своими домами в качестве мест работы. В различных исследованиях в Азии, Латинской Америке и Карибском бассейне и Африке были определены более 40 программ<sup>25</sup>. В некоторых случаях эти программы были созданы в качестве моделей микрофинансирования малых предприятий, что опять же отражает двойную функцию домов в качестве жилья и рабочего места. В других случаях учреждения микрофинансирования жилищного хозяй

ства были созданы на основе общественных консультативных групп для обеспечения жильем<sup>26</sup>.

65. Вместе с тем существуют определенные ограничения фактических финансовых возможностей учреждений микрофинансирования. Для успешного развития малых предприятий может потребоваться начальный капитал помимо того, что предлагают учреждения микрофинансирования; могут возникнуть и проблемы доступа к банкам. В зависимости от степени развития банков и рынков капитала общественные или частные банки могут играть существенную роль с точки зрения посредничества в урегулировании финансовых дел и оплаты долга. В Латинской Америке и Карибском бассейне гарантийные фонды для малых предприятий содействуют получению доступа малых и средних предприятий к банковскому финансированию. Что касается банковских займов, то менее дорогостоящими и доступными для этих предприятий являются системы кредитов.

66. Сумма финансирования на цели жилищного хозяйства по-прежнему является недостаточной для удовлетворения возрастающих потребностей городской бедноты. Необходимо увеличивать объем микрофинансирования жилищного хозяйства в интересах более широких слоев населения, нуждающихся в таких услугах. Такие учреждения по-прежнему не способны удовлетворять долгосрочные и крупномасштабные финансовые потребности, необходимые для покупки недвижимости или дорогостоящих капитальных средств; вместе с тем вполне вероятно, что они смогут изменить направление своей деятельности. Коммерческие банки и финансовые учреждения в области жилищного хозяйства могут также вносить важный вклад в финансирование бедных домашних хозяйств, отказавшись от обслуживания только своих обычных клиентов с высоким и средним уровнем доходов.

67. Для развития и диверсификации учреждений микрофинансирования, возможно, потребуются изменить политику и регулирующие положения, с тем чтобы лучшим образом удовлетворять потребности этих учреждений. Кроме того, обеспечению микрофинансирования в значительной степени способствует четкий, транспарентный и справедливый режим субсидий и поощрения связей между сбережениями, субсидиями и кредитами. Расширение связей между учреждениями микрофинансирования может способствовать изменению политики в поддержку расширения финансовых служб для бедных слоев населения<sup>27</sup>.

### **С. Формирование рыночных финансовых механизмов и учреждений**

68. Совокупный эффект децентрализации и стремительного развития городов поставил крупные города перед еще более настоятельной необходимостью обеспечения базовой инфраструктурой и мобилизации ресурсов для этой цели. Нередко местные администрации, оказавшиеся в неблагоприятном положении в силу все более ограниченных отчислений от центрального правительства и наличия большого числа субъектов, претендующих на скудные бюджетные ресурсы, испытывают серьезную нехватку ресурсов для инвестиций в развитие инфраструктуры.

69. Во многих развивающихся странах для помощи местным администрациям с финансированием инвестиций были созданы муниципальные банки развития.

Одни банки управляют пакетом кредитов от многосторонних банков развития и правительственных источников, а другие обеспечивают выход на рынки частных кредитов, получая займы на внутренних или зарубежных рынках, в большинстве случаев под гарантии центрального правительства, для последующего кредитования местных администраций. По мере становления финансового сектора эти банки развития могут усилить свою рыночную ориентацию и перейти к получению долгосрочных ресурсов на частных рынках кредитов и предложению широкого ассортимента финансовых услуг с учетом потребностей местных администраций. Они могут конкурировать с другими финансовыми учреждениями, пользуясь таким преимуществом перед остальными, как знание местного государственного сектора. Муниципальные банки развития могут принимать долгосрочные долговые обязательства на частных рынках с целью передачи кредитов для финансирования приоритетных местных объектов инфраструктуры.

70. Муниципалитеты, отличающиеся прочным финансовым положением и репутацией и кредитоспособностью и имеющие твердые проектные предложения, вполне могут удовлетворить часть своих инвестиционных потребностей за счет местных рынков облигаций<sup>28</sup>. Местные администрации могут выпускать облигации с общей гарантией, подкрепленные их правом обложения налогами, или облигации, обеспеченные доходами от конкретных проектов, например в области водоснабжения и дорожного строительства, под которые были выпущены облигации.

71. Что касается финансирования с помощью муниципальных облигаций, то здесь задача заключается в расширении финансовой базы местных администраций за счет сбережений частных лиц и компаний. Развитие внутренних рынков муниципальных облигаций должно сопровождаться усилиями по укреплению доходной базы муниципалитетов и совершенствованию организационных рамок, в которых предоставляются муниципальные услуги. Необходимы также действенные механизмы для диверсификации и перераспределения рисков.

72. Муниципальным органам, планирующим выпуск облигаций, могут потребоваться заключения о кредитоспособности, сделанные авторитетными агентствами по оценке. Гарантия облигаций — будь то от центрального правительства или от международного финансового учреждения — повышает вероятность успешного финансирования, однако часто прибегать к этому не следует. Согласованные усилия коммерческих банков, поручителей по долговым обязательствам, организаций-инвесторов, структур, занимающихся страхованием облигаций, предприятий коммунального обслуживания, агентств по оценке кредитоспособности, директивных органов и центральных и местных органов власти должны быть направлены на создание условий, способствующих формированию отечественных рынков кредитов для финансирования проектов создания инфраструктуры на местах.

73. Муниципальные банки развития и рынки облигаций не исключают друг друга; напротив, они выполняют взаимодополняющие функции, предоставляя местным администрациям различные варианты финансирования инфраструктуры и других инвестиций. Местные администрации с хорошей финансовой репутацией могут работать с отечественными рынками муниципальных облигаций напрямую, для других же источниками долгосрочных кредитов, по-видимому, будут объединенные фонды финансовых учреждений<sup>29</sup>.

## **D. Техническая и финансовая помощь**

74. Усилия развивающихся стран по мобилизации внутренних финансовых ресурсов могут быть поддержаны международными партнерами в области развития. Двусторонние агентства, занимающиеся вопросами развития, и региональные и многосторонние финансовые учреждения могут оказать помощь в развитии финансового сектора и создании потенциала в области управления финансами, в то время как муниципалитеты и местные администрации могут нуждаться в конкретной поддержке в освоении методов распоряжения средствами, получения доходов и организации торгов по контрактам с частными обслуживающими компаниями. Многосторонние партнеры в области развития могут играть чрезвычайно важную посредническую роль, сводя вместе партнеров в области развития и финансовых партнеров и опробуя на местах финансовые механизмы для мобилизации отечественного капитала на развитие городов. Может потребоваться также помощь в корректировке нормативной базы с учетом условий, сложившихся на отечественных и международных рынках капитала.

75. Безвозвратные ссуды, инвестиции в форме выпуска акций и кредитные гарантии — вот некоторые конкретные формы финансовой помощи, которые — предпочтительно в том или ином сочетании — могут применяться для мобилизации отечественного капитала на цели развития населенных пунктов и улучшения состояния трущоб. НПО, возможно, главные кандидаты на поддержку в форме безвозвратных ссуд, особенно те из них, которые поддерживают приносящие доходы виды деятельности жителей трущоб и организации городской бедноты. Инвестиции в учреждения микрофинансирования в форме выпуска акций чрезвычайно полезны, поскольку они укрепляют их капитальную базу и помогают им со временем сформировать портфели кредитов. Это особенно справедливо применительно к учреждениям, стремящимся диверсифицировать свои портфели кредитов и выдавать кредиты не только для малых предприятий, но и на благоустройство жилья и выкуп жилья арендаторами. Кредитные гарантии, как и инвестиции в форме выпуска акций, могут стать источником дополнительного капитала для развития малого бизнеса, благоустройства жилья и улучшения состояния трущоб. Они служат для кредитных учреждений гарантией того, что поручитель выполнит обязательства, если заемщик окажется неплатежеспособным. При таких гарантиях кредитные учреждения могут предоставить кредитов на сумму большую, чем это было бы оправдано с учетом предполагаемых или фактических рисков. Альтернативным вариантом является поручительство гарантов по облигациям, выпущенным муниципалитетами и местными администрациями для финансирования проектов развития инфраструктуры<sup>30</sup>.

## V. Дальнейший курс: определение рамок действий

76. Необходимы новые подходы к планированию и развитию населенных пунктов. Эти подходы должны объединять в комплексе городское планирование и жилищную застройку; питьевое водоснабжение и санитарную очистку, удаление твердых отходов, образование и медицинское обслуживание, транспорт и занятость и развитие предприятий. Хотя во всем мире известно немало примеров, когда политика и программы местных администраций способствуют сокращению масштабов нищеты в городах, задача заключается в поиске путей предотвращения роста трущоб и неформальных поселений, которые были бы эффективными на уровне городов и целых стран. Экономическая, социальная и экологическая взаимозависимость сельских и городских районов требует такого подхода к устойчивому развитию населенных пунктов, при котором все эти составляющие были бы сбалансированы и усиливали друг друга. Там, где в трущобах и неформальных поселениях сосредоточена основная масса стремительно растущего городского населения, устойчивое развитие городов невозможно без улучшения состояния трущоб и интеграции их жителей в экономику всего города.

77. Как представляется, программные меры правительств и муниципалитетов в интересах бедноты отличаются наибольшей эффективностью, если они поддерживают программы или стратегии на уровне общин. Опыт показал, что наиболее впечатляющие примеры улучшения состояния трущоб имели место на уровне общин, когда организации жителей трущоб, зачастую в форме деревенских советов или ассоциаций жителей трущоб, создавали собственный потенциал для благоустройства своего жилья и районов. Признание руководством того, что бедные жители городов могут быть движущей силой преобразований, оказалось бесценным с точки зрения расширения возможностей бедных для выхода из порочного круга обстоятельств, привязывающих их к трущобам, и налаживания партнерских отношений с местными администрациями в рамках программ в интересах бедных слоев населения на уровне общин.

78. Всемирное участие всех соответствующих заинтересованных сторон в процессе принятия решений и их осуществления является важным процессом накопления опыта. Правительствам и местным администрациям необходимо будет взять на себя ведущую роль в установлении правил, с тем чтобы различные заинтересованные субъекты выполняли функции, обеспечивающие оптимальные результаты в рамках партнерства. Для того чтобы партнерские отношения были прочными, заинтересованным субъектам необходимо время для того, чтобы узнать друг друга и установить отношения доверия и научиться работать сообща<sup>31</sup>. Для этого государственным органам необходимо будет самим научиться доводить до партнеров основные принципы участия и коллективного принятия решений. Улучшение взаимодействия и координации между учреждениями Организации Объединенных Наций и с другими двусторонними и многосторонними учреждениями, занимающимися вопросами развития, могло бы способствовать созданию прочной основы для повышения эффективности помощи, оказываемой правительствам и местным администрациям в формировании такого потенциала.

79. В большинстве стран достижение равенства между мужчинами и женщинами по-прежнему является особой проблемой. Даже в тех странах, в которых действуют законодательно закрепленные нормы в отношении равенства мужчин и женщин, социальные и культурные условия часто не позволяют женщинам получить полный и равный доступ к земельным ресурсам, жилью и правам собственности.

80. Мобилизация всего отечественного капитала и привлечение финансовых средств из внешних источников для ускорения процесса достижения целей и целевых показателей в отношении населенных пунктов, сформулированных в Повестке дня на XXI век и Йоханнесбургском плане осуществления, включая цель 11 в области развития, сформулированную в Декларации тысячелетия, требует последовательной макроэкономической политики и законов и норм, способствующих эффективному управлению финансами. На международном уровне доведение официальной помощи в целях развития (ОПР) до уровней, необходимых для улучшения жилищных условий и городских коммунальных услуг для бедных слоев населения и достижения цели 11 в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, по-прежнему является важной переменной задачей, равно как и поиск практических путей дополнения внутренних финансовых ресурсов средствами по линии ОПР для обеспечения устойчивого развития населенных пунктов. Объявленные недавно донорами обязательства увеличить ОПР, в том числе обязательства, взятые на Международной конференции по финансированию развития, и обязательства по оказанию развивающимся странам помощи в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, могли бы способствовать увеличению объема ресурсов для целей устойчивого развития населенных пунктов.

### Примечания

<sup>1</sup> HSP/WUF/2/7.

<sup>2</sup> Stephen Mayo, "The Do's and Don'ts of Housing Policy", World Bank, Infrastructure Notes, April 1994.

<sup>3</sup> "Brazil: Progressive Low-Income Housing: Alternatives for the Poor" (World Bank report No. 22032 BR), December 2002.

<sup>4</sup> The Allen Consulting Group, "Better housing futures: stimulating private investment in affordable housing", *Report to the Affordable Housing Forum*, 2004; see also: Alain Gilbert, Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries (UN-Habitat publication, 2003).

<sup>5</sup> HSP/WUF/2/3.

<sup>6</sup> HSP/WUF/2/6.

<sup>7</sup> Geoffrey Payne, "Innovative approaches to tenure", *Habitat Debate*, vol. 7, No. 1, March 2001.

<sup>8</sup> *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*, Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements (CITYNET), 1995.

<sup>9</sup> <http://www1.oecd.org/cem/UrbTrav/Workshops/LandUse/LiGorham.pdf>.

<sup>10</sup> *Informal Transport in the Developing World*, UN-Habitat, Nairobi, 2000.

- <sup>11</sup> *Implementing Sustainable Urban Transport Policies: Moving Ahead: National Policies to Promote Cycling*, European Conference of Ministers of Transport, 2004.
- <sup>12</sup> HSP/WUF/2/9.
- <sup>13</sup> “Pro-poor regulation” (Asian Development Bank background paper), prepared for the ADB Conference on Infrastructure Development, 2002.
- <sup>14</sup> Это было продемонстрировано, например, общинным проектом по улучшению жилищных условий, Ханна Нассиф, Объединенная Республика Танзания. См. Tournée, J. and Van Esch, W., *Community Contracts in Urban Infrastructure Works: Practical lessons from experience*. ILO, 2001.
- <sup>15</sup> *Mejores Prácticas Municipales en Desarrollo Económico Local*, PROMDE/ILO, Lima, 2002.
- <sup>16</sup> <http://www.ilo.org/seed>.
- <sup>17</sup> “What are the Policy Issues?” *Labor Markets & Employment*, World Bank publication, 2001.
- <sup>18</sup> HSP/WUF/2/7.
- <sup>19</sup> *Обзор мирового и социального положения, 2004 год* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 04.II.R.1).
- <sup>20</sup> Somsook Boonyabancha, “Savings and loans: Drawing lessons from some experiences in Asia”. *Environment and Urbanization*, vol. 13, No. 2, International Institute for Environment and Development, October 2001.
- <sup>21</sup> Фонд поддержки городской общины Департамента международного развития Соединенного Королевства является одним из примеров. Шведское агентство по сотрудничеству в области международного развития осуществляет программы в Центральной Америке и Южной Африке; Датская программа сотрудничества в целях защиты окружающей среды и развития оказала содействие в осуществлении проекта развития городских районов в Таиланде.
- <sup>22</sup> Jo Beall and Sanjiv Lingayah, “Interim external evaluation report on the City Community Challenge Fund pilot programme”, January 2002.
- <sup>23</sup> David Satterthwaite, “Reducing Urban Poverty: constraints on the effectiveness of aid agencies and development banks and some suggestions for change”, *Environment and Urbanization*, vol. 13, No. 1, International Institute for Environment and Development, April 2001.
- <sup>24</sup> Согласно “Micro-Credit Summit Campaign”, по состоянию на конец 2002 года 2572 учреждения микрокредитования сообщили, что 67,6 миллиона их клиентов имеют невыплаченный заем; из них 41,6 миллиона людей относятся к наиболее бедным представителям общества. Из них 79 процентов, 32,7 миллиона, составляют женщины. С 1997 года число самых бедных людей возросло в среднем примерно на 40 процентов в год. См. Sam Daley-Harris, “State of the micro-credit : summit campaign report 2003”, Micro-credit Summit campaign, 2004.
- <sup>25</sup> Например, Harvard University Graduate School of Design/Development Alternatives Inc./USAID, “Housing microfinance initiatives: Synthesis and regional summary, 2000”; International Institute for Environment and Development (*HiFi News*, No. 9, September 2001); Cities Alliance, “Shelter finance for the poor series”, 2003.
- <sup>26</sup> Например, крупные организации и федерации, сформированные городской беднотой и бездомными в Камбодже, Таиланде, Индии, Филиппинах, Намибии, Южной Африке и Зимбабве, как правило, вышли из местных сберегательных групп. Эти организации не только предоставляют кредиты на жилье и обеспечение доходов; они также оказывают воздействие на правительства, с тем чтобы повлиять на формирование политики в области землепользования, инфраструктуры и строительства в интересах бедноты. См. Celine d’Cruz and David Satterthwaite, “The current and potential role of community-driven initiatives to significantly improve the lives of ‘slum’ dwellers at local, city-wide and national levels”, August 2004.

<sup>27</sup> The Consultative Group to Assist the Poor, “CGAP phase III strategy, 2003-2008”, January 2003.

<sup>28</sup> К числу муниципалитетов, которые успешно восполнили дефицит, в том числе за счет рынков муниципальных облигаций, относятся муниципалитеты Ахмадабада и Тамилнад в Индии с их программой выпуска облигаций на развитие городов, ряд муниципалитетов Филиппин и муниципалитет Тлалнепантла в Мексике. Выпуском облигаций давно занимаются муниципалитеты и предприятия коммунального обслуживания Южной Африки. Ряд стран Восточной Европы также начали обращаться на рынки муниципальных облигаций.

<sup>29</sup> Samir El Daher, “Specialized financial intermediaries for local governments: a market-based tool for local infrastructure finance” (World Bank infrastructure notes), 2000.

<sup>30</sup> HSP/WUF/2/7.

<sup>31</sup> Rosanna Nitti and Shyamai Sarkar, “Reaching the poor through sustainable partnerships: the slum sanitation program in Mumbai, India” (World Bank Urban Notes, No. 7), 2003.