



Двадцать четвертая сессия
Найроби, 15-19 апреля 2013 года
Пункт 5 предварительной повестки дня*

Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, включая вопросы координации

Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

Добавление

Рамочный документ по Глобальной стратегии в области жилья

I. Введение

1. Глобальная стратегия ООН-Хабитат в области жилья – это совместное глобальное движение за обеспечение достаточного жилья для всех и улучшение доступа к жилью, в целом, и условий жизни обитателей трущоб, в частности. Ее главная цель состоит в оказании помощи государствам-членам в деле осуществления права на достаточное жилье.
2. В интересах достижения цели обеспечения достаточного жилья для всех Стратегия будет основана на принципе открытых для всех (инклюзивных) городов в качестве фундамента для устойчивого городского развития. Города становятся инклюзивными благодаря повсеместному учету прав человека в процессах городского развития, включая жилищное строительство и благоустройство трущоб, в целях обеспечения социальной интеграции и мер, направленных на устранение неравенства в городах.
3. Одна из основных целей Стратегии заключается в том, чтобы побудить государства-члены разработать свои национальные стратегии в области жилья. Национальная стратегия в области жилья как опора национальной политики в области городского хозяйства состоит из согласованного набора видов деятельности, определенных в документах Стратегии и их обновленных вариантах. Она определяет политику, планирование и программирование инвестиций, управления и технического обслуживания в области строительства жилья, благоустройства трущоб и недопущения образования трущоб. Все они должны быть сформулированы на основе всестороннего участия всех соответствующих заинтересованных сторон. Стратегии в области жилья на национальном и муниципальном уровнях неотделимы от стратегий землепользования, стратегий развития инфраструктуры, включая мобильность, и стратегий экономического развития на местах, которые должны быть сведены воедино в процесс широкого, основанного на всеобщем участии и инклюзивного городского планирования и управления в рамках благоприятной нормативно-правовой базы.
4. Ожидаемым результатом Глобальной стратегии ООН-Хабитат в области жилья будет превращение жилья в одну из центральных тем современной глобальной дискуссии по вопросу об экономически жизнеспособных, экологически и культурно устойчивых и социально инклюзивных городах. Кроме того, Стратегия позволит получить ряд таких критически важных

* HSP/GC/24/1.

результатов, как смена парадигмы в видении и практической реализации жилищной политики; вклад в глобальную дискуссию по вопросу о повестке на период после Целей развития тысячелетия и о целях устойчивого развития и их определение; переосмысление роли правительств как не просто предоставление расширенных возможностей, а лидерство в области обеспечения функционирования рынка в интересах наименее обеспеченных слоев населения, в деле стимулирования и поддержки спроса со стороны экономически наиболее слабых слоев общества; содействие системным реформам, призванным обеспечить более широкий доступ к достаточному жилью при наличии целого комплекса решений жилищной проблемы, позволяющих удовлетворить эффективный спрос; укрепление связей между жилищным сектором и другими секторами экономики и, соответственно, экономическим развитием, созданием рабочих мест и сокращением масштабов нищеты; децентрализация строительства жилья и расширение возможностей различных субъектов и форм жилищного строительства; более широкое использование устойчивых проектов зданий и микрорайонов и соответствующих технологий для применения более рентабельных, гибких и энергоэффективных решений. Наконец, самое важное – это то, что Стратегия окажет существенное и поддающееся количественной оценке воздействие на улучшение жилищных условий и условий жизни значительной части населения в целях сокращения и масштабов нищеты.

II. Что такое Глобальная стратегия в области жилья?

5. Глобальная стратегия ООН-Хабитат в области жилья – это совместное глобальное движение за обеспечение достаточного жилья для всех и улучшение жилищных условий и условий жизни обитателей трущоб. Ее главная цель состоит в оказании помощи государствам-членам в деле осуществления права на достаточное жилье.

6. Для простоты ее использования и обеспечения ее актуальности с точки зрения различных национальных и местных условий Стратегия рассчитана на короткий срок и носит довольно общий характер. Она состоит из 10 разделов, конкретные и практические детали которых включены в нее посредством ссылок на отдельные тематические публикации "прикладного характера" ООН-Хабитат и ее партнеров, основанные на глобальных сравнительных знаниях и конкретном практическом опыте.

III. Зачем она нам нужна?

7. Беспрецедентный рост городских трущоб и других неорганизованных поселений является физическим проявлением хронической нехватки в городах адекватного и доступного жилья в результате проведения неэффективной государственной градостроительной политики. В 2013 году более 860 миллионов человек живут в трущобах, по сравнению с 725 миллионами в 2000 году. Таким образом, несмотря на значительные усилия, которые были направлены на улучшение условий жизни 230 миллионов обитателей трущоб, рост трущоб по-прежнему опережает темпы работ по благоустройству. За исключением нескольких положительных примеров, необходимо в срочном порядке пересмотреть наши представления о том, что нужно сделать для благоустройства жилья и трущоб в контексте современных реалий.

8. Ориентированная на интересы беднейших слоев населения жилищная политика является поэтому очень важным элементом национальной стратегии в области развития. При надлежащей проработке она может быть одним из главных источников занятости на местном уровне и может выступать в качестве мультипликатора развития в интересах различных связанных с этим дополнительных отраслей.

9. Во всем мире предпринимались попытки использования разных стратегий для претворения в жизнь ориентированной на беднейшие слои жилищной политики, некоторые из которых содержали важный компонент сотрудничества с частным сектором с упором на финансовую поддержку квартиросъемщиков, в то время как другие основывались на прямом жилищном строительстве в государственном секторе. Различные стратегии также использовались и при распределении жилья, в том числе полное владение жильем, лизинг и аренда.

10. Разработка крупномасштабных стратегий обеспечения жильем малоимущих порождает новую серию вызовов. Наиболее частая проблема состоит в том, что новое жилье для лиц с низким уровнем доходов расположено слишком далеко от основных мест работы местного населения, а оплата транспорта оказывается для таких семей попросту не по карману.

11. Переселение бедных семей из трущоб в новые жилые кварталы часто сопровождается незаконными принудительными выселениями и разрывом устоявшихся общинных связей внутри трущобных поселений и с прилегающими районами. Высокая стоимость основных услуг в новых жилых кварталах для малообеспеченных категорий населения также является важным поводом для озабоченности.
12. Эти недостатки характерны для чрезмерно распространенной модели строительства жилья для малообеспеченных категорий населения при отсутствии адекватного и надлежащего городского планирования, которое должно учитывать необходимость в создании сплоченных городских общин на имеющейся площади для застройки. Проекты строительства социального жилья часто отличаются гигантоманией и при отсутствии городского планирования рискуют создать сегрегированные общины (только для бедных), которые вносят незначительный вклад в развитие городской экономики и увеличивают неравенство в обществе.
13. Прогнозы на основе надежных данных и анализа свидетельствуют о том, что мир станет планетой городов, и границы городов расширяются гораздо более высокими темпами, чем темпы прироста народонаселения. Обсуждение вопросов урбанизации должно основываться на реальном положении дел в мире, для которого характерны несколько угроз в плане устойчивости, в том числе:
- a) финансовый кризис и глобальная рецессия в результате краха рынка жилья, вызванного неконтролируемыми необеспеченными кредитами, уменьшением доступности финансовых ресурсов для оказания помощи в целях развития и сокращением финансирования государственного сектора, что привело к сокращению предложения жилья;
 - b) городская изоляция в результате растущей раздробленности городских районов, усугубляемой неэффективным городским планированием; отсутствием скоординированной жилищной политики, препятствующей широкому комплексу инициатив; и отсутствием стратегий предотвращения разрастания трущоб для обеспечения наличия разнообразных, справедливых, надлежащих и устойчивых вариантов решения жилищной проблемы;
 - c) рост экономического неравенства, что ведет к социальной поляризации с опасностью возникновения насильственных и разрушительных конфликтов, которое усугубляется существующими правилами зонирования и стратегиями, направленными на поощрение приобретения собственного жилья в ущерб другим формам пользования жильем и лишаящими доступа к достаточному жилью значительные сегменты населения, в результате чего возникает несоответствие между наличием жилья и его ценовой доступностью, а также происходит расслоение городов с разделением на крупные районы с одним социальным классом и одним видом пользования жильем, что приводит к возникновению гетто и других форм социальной изоляции;
 - d) деградация окружающей среды, обусловленная среди прочего расползанием городов, которое в некоторых случаях характеризуется застройкой низкой плотности пригородных зон, а в других – стремительным расширением и сохранением трущоб и других неорганизованных поселений, что еще более подрывает устойчивость городов;
 - e) изменение климата и экологические воздействия, повышающие уязвимость городов, тогда как, с другой стороны, сектор строительства является крупнейшим отдельным источником эмиссии парниковых газов и на него приходится до трети объема глобального потребления материальных ресурсов.
14. Глобальная стратегия ООН-Хабитат в области жилья до 2000 года поощряет подход, основанный на расширении возможностей¹, перенося акцент в жилищных стратегиях с исключительно строительства жилья на более комплексные подходы с использованием мер регулирования и стимулов для частного сектора в целях создания условий и поощрения действий в сфере жилья широкого спектра различных участников, а не одного лишь государства.
15. В процессе значительных изменений в политике и подходах появились соответствующие обширные эмпирические научные данные. В различных странах накоплен богатый и весьма различный практический опыт применения принципов, изложенных в политических документах Глобальной стратегии в области жилья. В некоторых странах правительства полностью устранились от жилищных вопросов, в других был сделан акцент на программы стимулирования приобретения жилья в собственность в ущерб арендному жилью. В

¹ UN-Habitat, *Enabling shelter strategies: Review of experience from two decades of implementation*, 2006.

ряде стран были созданы учреждения и механизмы жилищного финансирования для облегчения доступа к жилищным кредитам. Были разработаны городские и общенациональные программы благоустройства трущоб в сочетании с программами по отдельным районам и услугам с выделением новых земельных участков с упором на обеспечение безопасности прав пользования жильем, с тем чтобы предоставить возможность отдельным людям и домохозяйствам инвестировать их сбережения в улучшение жилищных условий. В 1990-х годах около 150 стран ежегодно представляли ООН-Хабитат данные о ходе осуществления ими Глобальной стратегии в области жилья.

16. Ниже перечислены основные уроки, извлеченные из осуществления Глобальной стратегии в области жилья, а также соответствующих изменений за период со времени ее разработки, указанные в докладе ООН-Хабитат по региональным обзорам и глобальной оценке Глобальной стратегии в области жилья².

a) подтверждение того, что акцент в государственных стратегиях в области жилья на создание "благоприятной среды", тем самым обеспечивая подключение широкого круга участников к решению жилищных проблем, это правильный подход и шаг в верном направлении. Однако такой стимулирующий подход был нередко связан с чрезмерно оптимистичным предположением в отношении того, что "простимулированные" либерализованные рынки смогут сами по себе удовлетворить жилищные потребности населения со всеми уровнями доходов, чего они в большинстве случаев не сделали. Устранение правительств от прямого участия в решении вопросов обеспечения жильем, а также от регулирования рынков основных входных факторов, таких как земельный фонд, финансы, инфраструктура и строительные материалы, в ряде случаев привело к сужению предложения доступного по цене жилья, особенно для беднейших слоев населения. Правительства должны играть более активную роль, опираясь на выделение необходимых ресурсов;

b) отсутствие эффективного городского планирования ощутимо сказывается на наличии доступного по цене жилья. Отсутствие организационной основы, интегрирующей землепользование и вопросы планирования инфраструктуры, включая мобильность и транспорт, приводит к неконтролируемому расползанию городов, что особенно больно бьет по бедным, и ухудшает удобство доступа к источникам дохода, услугам и рынкам. Отсутствие планирования и стимулирующих правил зонирования, предусматривающих возможность смешанного землепользования, подрывает развитие местной экономики;

c) "стимулирующий подход" часто исходит из неполного понимания широты политики и аспектов, влияющих на наличие доступного жилья. Это ограничивает реформу нормативной основы только теми областями, которые непосредственно замыкаются на производство жилья, и не обеспечивает достаточного подключения городского планирования, городской экономики, земельных рынков и фискальных механизмов, которые могли бы стимулировать эффективное использование городских территорий, услуг, общественных пространств, секторов по производству строительных материалов и комплектующих, правил, регулирующих местную экономическую деятельность и т.д.;

d) подход и осуществление Глобальной стратегии в области жилья не учитывали в достаточной степени широкое разнообразие потребностей и приоритетов малоимущих, домохозяйств, возглавляемых женщинами, коренных народов, групп меньшинств, молодежи и пожилых;

e) недостаточное вовлечение в процесс участников на национальном, городском и местном уровнях, как в плане широты спектра участников, так и с точки зрения реального участия на самых ранних этапах разработки стратегий, привело к несоответствиям между потребностями городского населения и городским развитием;

f) чрезмерное внимание уделялось документам и докладам в ущерб деятельности на местах.

17. Подводя черту, следует отметить, что хотя большинство целей, движущих факторов, общих принципов и руководящих указаний для действий Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года остаются актуальными, сегодня явно необходим новый импульс, отвечающий современным реалиям. Глобальная стратегия – необходимый ответ на этот вызов.

² UN-Habitat, *Global Housing Strategy, First report, Regional Reviews and Global Assessment of the Global Shelter Strategy to the Year 2000*, 2012.

IV. Чем нам руководствоваться? Принципы и руководящие указания

18. Для достижения цели обеспечения достаточного жилья для всех Глобальная стратегия в области жилья в своей основе будет опираться на инклюзивные города как основу устойчивого развития городов. Города становятся инклюзивными благодаря повсеместному учету прав человека в процессах городского развития, включая жилищное строительство и благоустройство трущоб, в целях обеспечения социальной интеграции, и меры, направленные на устранение неравенства в городах. Следующие необходимые предварительные условия обеспечения устойчивого развития городов с учетом предыдущего опыта, включая осуществление Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года, будут направлять работу ООН-Хабитат в области обеспечения жильем и благоустройства и предупреждения возникновения трущоб, отражая новые принципы развития городов.

19. Руководящие принципы разбиты на пять групп по пяти соответствующим уровням процесса обеспечения жильем: необходимые предварительные условия обеспечения устойчивого развития городов на национальном уровне, необходимые предварительные условия обеспечения устойчивого развития городов на городском уровне, необходимые предварительные условия для жилищного строительства, устойчивое жилье, а также руководство и управление в жилищной сфере, включая права пользования жильем и эксплуатационное обслуживание жилого фонда. Хотя такая форма представления отражает процесс, она в силу объективных причин является упрощенной. К примеру, область финансов имеет исключительно важное значение для всех пяти уровней процесса обеспечения жильем, равно как и для области земельного фонда и технологии.

A. Необходимые предварительные условия обеспечения устойчивого развития городов на национальном уровне

1. Национальная политика в области городов

20. Цель национальной политики в области городов должна состоять в обеспечении организационной и объединяющей основы для общенациональной стратегии развития городов. Она должна эффективно координировать все действия правительства, направленные на обеспечение устойчивого развития городов, включая доступное жилье для всех и улучшение условий жизни обитателей трущоб. Она должна включать межведомственную координацию действий национальных правительственных учреждений, вертикальную координацию между различными уровнями правительства, координацию с частным сектором, организациями гражданского общества, научными кругами и университетским сообществом. В национальную политику в области городов должны быть интегрированы меры по благоустройству и предупреждению образования трущоб. Стратегия обеспечения жильем – это одна из основных составляющих национальной градостроительной политики.

2. Национальная экономическая политика

21. Национальная экономическая политика в части городского развития должна поддерживать и полностью реализовывать преимущества устойчивой урбанизации как одной из основных движущих сил национального экономического развития³. Она также должна в полной мере задействовать прямые и обратные связи в области производства, модернизации и обслуживания жилья⁴, а также гигантский потенциал строительной отрасли в плане возможностей занятости для развития местной экономики. Она должна стимулировать, поощрять и поддерживать местную экономическую деятельность, особенно в бедных районах больших и малых городов, и должна в качестве первоочередных включать меры по благоустройству и предупреждению образования трущоб. Необходимо рассмотреть возможность использования адаптированных к местным условиям подходов в области жилищных субсидий для беднейших секторов населения.

3. Национальное законодательство

22. Национальная нормативно-правовая основа должна охватывать все области, определяющие строительство и наличие доступного по цене жилья, включая законодательство и правила, касающиеся жилья и влияющие на наличие необходимых входных факторов для

³ UN-Habitat, *Urban Patterns for Green Economy: Clustering for Competitiveness*, 2012.

⁴ UNCHS (UN-Habitat) and the International Labour Organization, *Shelter provision and employment generation*, 1995.

сектора жилья, особенно земельного фонда и финансов, а также законодательство, влияющее на возможности получения дохода беднейшими слоями населения, т.е. на элемент спроса в этом уравнении доступности⁵. Нормативно-правовая основа должна гарантировать, чтобы процесс обеспечения жильем был прозрачным, справедливым и регулировался положениями закона, а также расширять возможности и права всех субъектов, действующих в секторе жилья.

В. Необходимые предварительные условия обеспечения устойчивого развития городов на городском уровне

1. Городское планирование⁶

23. Непрерывный и комплексный процесс городского планирования на основе широкого участия должен стать отправным пунктом и основой для интеграции жилья в планируемые проекты расширения городов или городские объекты точечной застройки, с тем чтобы строительство жилья более не было обособленной деятельностью. Нам необходимы:

- a) смешанные схемы использования городских земель, интегрирующие жилье в экономические, социальные, рекреационные виды землепользования и предупреждающие образование спальных городов;
- b) адекватно высокая плотность городской застройки⁷ для повышения эффективности городского хозяйства, снижения стоимости сетевых услуг и сбережения окружающей среды путем уменьшения городского "следа" за счет планирования и локального уплотнения городской застройки;
- c) социальная структура населения, включающая людей из групп с разными доходами, составом семей и этнического происхождения, за счет многообразия форм пользования жильем, типов жилья и стоимости аренды жилья, доступного и отвечающего различным социальным и экономическим требованиям;
- d) комплексное управление землепользованием и тесная увязка землепользования и инфраструктурного планирования в целях создания высокоэффективных городских структур и содействия улучшению мобильности⁸;
- e) способность и готовность реагировать на изменение климата⁹.

2. Экономическое развитие городского хозяйства

24. Экономическое развитие на местном уровне требует полной реализации преимуществ потенциальной ведущей роли сектора жилья за счет его широких обратных и прямых связей и высокого потенциала создания новых рабочих мест. Соответствующие виды приносящей доход деятельности и создание рабочих мест для малообеспеченных категорий населения являются важным элементом устранения проблемы доступности жилья в целях улучшения доступа к достаточному жилью. Стратегии устойчивого развития местной экономики неотделимы от стратегий в области жилья и от городского планирования в целом. Предсказуемое наличие земельного фонда и инфраструктуры является необходимым предварительным условием для экономического роста во всех масштабах. Зонирование на основе комбинированного использования земли в сочетании с правилами, поддерживающими семейные, малые и средние предприятия, способствует повышению уровня доходов, тем самым укрепляя возможности в плане оплаты жилья. Правила, стимулирующие поэтапное расширение индивидуального жилья за счет добавления новых сдаваемых в аренду жилых единиц, также благоприятно отражаются на семейной и местной экономике, улучшая в то же время положение на рынке аренды жилья, повышая плотность застройки и сдерживая процесс расползания городов.

3. Законодательство и правила на местном уровне

25. Законодательство и правила, а также процедуры их осуществления и контроля на местном уровне должны поощрять эффективное использование городских земель и

⁵ Geoffrey Payne and Michael Majale, *Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks work for the Poor*, Earthscan, 2004, London and Sterling VA.

⁶ UN-Habitat and SIEMENS, *Urban Planning for City Leaders*, 2012, HS/090/12E; ISBN Number: 978-92-1-132505-8.

⁷ UN-Habitat, *Urban Patterns for Green Economy: Leveraging Density*, 2012.

⁸ UN-Habitat, *City-wide Strategic Planning: a step-by-step guide*, Global Land Tool Network, 2010.

⁹ UN-Habitat and International Institute for Environment and Development, *Developing Local Climate Change Plans: Guide for Cities in Developing Countries*, 2012.

инфраструктуры¹⁰ в целях поддержки инвестиций, благоустройства и обслуживания. Правила разделения земельных участков должны поощрять смешанные формы землепользования, смешанный состав населения по социальному признаку и уровню дохода и постепенную модернизацию инфраструктуры. Строительные нормы должны предусматривать возможность постепенного улучшения, расширения и уплотнения застройки. Они должны также поощрять использование местных строительных материалов и технологий. Правила разделения земельных участков и строительные нормы должны быть достаточно гибкими и адаптированными к местным условиям, а также предпочтительно исходить из практических соображений эффективности и не быть предписывающими.

C. Необходимые предварительные условия для жилищного строительства

1. Земельный фонд и градостроительное проектирование

26. Заблаговременно до начала строительства в рамках запланированной городской застройки необходимо обеспечить наличие земельных участков и различных форм и достаточные гарантии прав пользования жильем. Функционирующие системы информации об организации землепользования должны давать достаточную информацию для реализации крупномасштабных городских проектов, таких как строительство крупных инфраструктурных объектов. Для обеспечения наличия достаточных земельных участков для мест общего пользования, улиц, других объектов инфраструктуры, услуг и других видов общего использования необходимы надлежащие правила разделения земельных участков, обеспечивающие возможность градостроительного проектирования с учетом потребностей общин¹¹.

2. Финансирование¹²

27. Должны иметься различные варианты финансирования жилья¹³, включая ипотеку, финансирование социального и арендного жилья, механизмы предоставления необеспеченных кредитов на строительство собственного жилья, кредиты для застройщиков и подрядчиков, производителей строительных материалов и комплектующих. Механизмы перекрестного субсидирования в рамках проектов городского строительства между коммерческим и жилым видами землепользования и между дорогами и дорогами жильем и земельными участками играют важную роль для стимулирования социально смешанной застройки.

3. Основные городские услуги

28. Необходимо обеспечить различные варианты уровней создания инфраструктуры, включая вариант поэтапного строительства, при этом нормативная база планирования и проектирования должна предусматривать возможность рациональной модернизации в будущем¹⁴.

D. Устойчивое жилье

1. Проектирование

29. При проектировании жилья как на уровне зданий, так и на уровне микрорайонов необходимо в максимальной степени обеспечить функциональность и соответствие культурным традициям, энергетическую эффективность, климатическую и экологическую пригодность, ценовую доступность, гибкость с точки зрения расширения и совершенствования норм, а также адаптивность к будущим потребностям¹⁵.

2. Технологии

30. Как и при проектировании целями технологии должны быть энергетическая эффективность, экологическая безопасность, минимизация затрат, возможность поэтапного

¹⁰ UN-Habitat, *Innovative Land and Property Taxation*, Global Land Tool Network, 2011.

¹¹ UN-Habitat and International Institute of Rural Reconstruction, *Handling land: Innovative tools for land governance and secure tenure*, Global Land Tool Network, Nairobi, 2012.

¹² UN-Habitat *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005*, (Earthscan, 2005), abridged edition, 2005; also available as full edition.

¹³ UN-Habitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries*, 2012.

¹⁴ UN-Habitat, *Urban Patterns for Green Economy: Optimizing Infrastructure*, Nairobi 2012.

¹⁵ UN-Habitat, *Sustainable Housing for Sustainable Cities: A Policy Framework for Developing Countries*, Nairobi 2012.

расширения и совершенствования норм, а также, в надлежащих случаях, возможность самостоятельного строительства собственником и привлечение местных трудовых ресурсов и подрядчиков. Следует рассматривать возможность использования традиционных технологий на местном уровне и поощрять их адаптацию для повышения отдачи¹⁶.

3. Материалы и комплектующие

31. В странах с низкими доходами важно в максимально возможной степени использовать местные материалы и комплектующие, стремясь к обеспечению климатического соответствия, энергетической эффективности и экологической безопасности процессов изготовления строительных материалов, а также энергетической эффективности их использования. Следует систематически стараться не использовать импортируемые материалы.

Е. Руководство и управление в жилищной сфере

1. Формы владения и пользования жильем¹⁷

32. Необходимо наличие ряда различных форм владения и пользования жильем, включая обычные формы владения и пользования, все из которых должны обеспечивать достаточные правовые гарантии в целях защиты благополучия домохозяйств и стимулирования улучшений и расширений¹⁸. Особое внимание необходимо уделять равным правам женщин, молодежи и лиц пожилого возраста, а также социальных и этнических меньшинств. В противовес полному праву собственности следует поощрять другие формы владения и пользования землей и жильем, включая аренду, кондоминиумы, кооперативы, совместную аренду и различные формы арендного жилья¹⁹.

2. Руководство

33. Необходимо поощрять полностью инклюзивное сотрудничество на уровне общины и самоуправление на уровне микрорайона в деле организации и модернизации жилых пространств, в том числе путем создания кондоминиумов и кооперативов, ассоциаций домовладельцев и арендаторов, а также местных комитетов по благоустройству территории.

3. Управление и эксплуатационное обслуживание

34. Следует поощрять передачу работ по обслуживанию жилого фонда местной общины подрядным организациям, особенно в районах проживания населения с низким и смешанным уровнем дохода, в целях поддержки местной экономики и укрепления у местных жителей чувства собственника и принадлежности к району, где они живут. Следует разработать организационные и финансовые механизмы для эксплуатационно-технического обслуживания и замены жилья и элементов жилого квартала.



¹⁶ UN-Habitat, *Going Green: A Handbook of Sustainable Housing Practices in Developing Countries*, Nairobi, 2012.

¹⁷ Geoffrey Payne, *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries: A review*, (IT/ODA Publications, 1997).

¹⁸ Geoffrey Payne, *Land rites: Innovative approaches to secure tenure for the urban poor*, 2001.

¹⁹ UN-Habitat, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*, 2003.

V. Кто должен участвовать?

35. Всестороннее участие на самых ранних этапах планирования всех заинтересованных сторон на национальном, городском и местном уровнях имеет важнейшее значение для формирования чувства причастности и успешной реализации Глобальной стратегии в области жилья.

A. Глобальный уровень

36. Поскольку ООН-Хабитат выступает в роли организатора деятельности и исполняет функции секретариата, необходимо обеспечить участие основных партнеров ООН-Хабитат, в числе которых:

- a) национальные и местные правительства;
- b) соответствующие партнеры по международному сотрудничеству и внешние агентства по поддержке;
- c) гражданское общество и частные благотворительные организации;
- d) глобальные центры "ноу-хау" и передового опыта в области городского развития и жилья;
- e) глобальные зонтичные организации для местных властей, такие как "Объединенные города и местные правительства" (UCLG) и Консультативный комитет местных органов местного самоуправления Организации Объединенных Наций (UNACLA);
- f) глобальные зонтичные организации для общинных и низовых организаций;
- g) международные профессиональные организации;
- h) глобальные средства информации, формирующие общественное мнение и повышающие уровень осведомленности;
- i) частный сектор (включая застройщиков и избранные мультинациональные корпорации).

B. Национальный уровень

37. В большинстве случаев первым логическим шагом с точки зрения Глобальной стратегии в области жилья на национальном уровне будет обновление и расширение национальных комитетов Хабитат и включение в их состав партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат и других заинтересованных сторон.

38. Для каждого национального комитета Хабитат требуется секретариат и согласованный руководящий орган, которым по логике может быть национальное министерство по вопросам городского развития, министерство жилищного строительства, министерство планирования и финансов или эквивалентное государственное ведомство или, в некоторых случаях, организация гражданского общества.

39. Комитеты должны включать все соответствующие правительственные министерства и агентства, оказывающие влияние на сферу жилищного строительства, такие как министерства жилищного строительства, по вопросам городского развития, экономического планирования, финансов, инфраструктуры, по вопросам местного самоуправления, внутреннего или территориального управления. Важно обеспечить присутствие в таких комитетах представителей основных соответствующих организаций гражданского общества, ассоциаций органов местного самоуправления, профессиональных ассоциаций, научного сообщества и университетской среды, а также соответствующих субъектов из частного сектора, включая представителей банковской сферы, торговых палат, сектора недвижимости и компаний-застройщиков, а также основных производителей строительных материалов и комплектующих. В их составе должны быть также представлены обитатели трущоб, женщины, молодежь, пожилые и группы меньшинств.

C. Местный и городской уровень

40. Одна из первых задач национальных комитетов Хабитат должна состоять в поощрении широких многосторонних и основанных на участии консультаций, планирования и координации с целью построения "лучшего города и жилья для всех" на местном уровне, особенно в крупных городских районах. Эта задача может решаться путем создания или

обновления там, где они уже существуют, городских комитетов хабитат или путем расширения механизмов участия существующих процессов городского развития и планирования.

41. Вовлечение в процесс всех соответствующих участников на самом раннем этапе имеет важнейшее значение. Эти участники должны включать представителей обитателей трущоб, женщин, молодежи и пожилых, а также социальных и этнических меньшинств. Также необходимо включить частный сектор, особенно компании-застройщики. В случаях очевидного конфликта интересов может потребоваться проведение переговоров или даже посредничество для выработки "бесприоритетных" решений, однако, принцип всеобщего участия имеет важнейшее значение для устойчивости городского и жилищного развития.

42. Городские комитеты хабитат должны иметь выход на существующие местные комитеты благоустройства или аналогичные организации в своих кварталах, особенно в бедных районах, с тем чтобы обеспечить участие населения в работе этих комитетов и чтобы они имели возможность заявить о своих требованиях и чаяниях и обеспечить содействие координации и высвобождению возможного синергизма.

43. Руководство городским комитетом хабитат должен осуществлять местный мэр, а секретариатские функции и повседневное обслуживание должны быть возложены на соответствующий департамент, назначенный мэром, например, департамент городского планирования, городского развития или жилищного строительства. В особых случаях в зависимости от местных реалий руководящую роль в местных комитетах хабитат могут также взять на себя организации гражданского общества.

VI. Что такое национальные стратегии в области жилья?

44. Национальная стратегия в области жилья как составной элемент национальной градостроительной политики – это процесс согласованных видов деятельности, формализованный в документах по стратегии и их обновленных вариантах, которая направляет политику, планирование и разработку программ инвестиций, управления и эксплуатационного обслуживания жилья и благоустройства и предупреждения образования трущоб. Эти согласованные меры должны составлять неотъемлемую часть национальных градостроительных стратегий и должны разрабатываться на основе всестороннего участия всех заинтересованных сторон. Жилищные стратегии на национальном и городском уровнях неотделимы от стратегий землепользования, инфраструктурных стратегий, включая стратегии мобильности и местного экономического развития, при этом все они должны быть встроены в широкий, партисипативный и инклюзивный процесс городского развития и управления при наличии стимулирующей нормативно-правовой основы.

45. Национальные стратегии в области жилья как часть всего комплекса градостроительных стратегий должны играть ориентирующую и гармонизирующую роль для решений, принимаемых на национальном уровне, и обеспечивать рамочную основу для стратегий градостроительства на местном уровне – метрополия, мегаполис, город, деревня.

46. Принимаемые на национальном уровне решения в области жилья и благоустройства и предупреждения образования трущоб обычно включают большинство нормативно-правовых рамок для градостроительства и жилья; требований и мер поддержки для городского планирования на местном уровне; системы налоговых стимулов; крупные инфраструктурные инвестиции; и меры по обеспечению наличия на местном уровне земельных участков, финансовых средств, инфраструктуры, услуг и производства строительных материалов и комплектующих. Они также служат руководством для непосредственного вовлечения национальных правительств в обеспечение функционирования рынков в интересах малоимущих, а также возможной стимулирующей поддержки спроса на жилье.

47. Подводя черту, национальная стратегия в области жилья, представляющая собой компонент жилья национальной градостроительной политики, служит инструментом для предоставления стимулирующей поддержки и руководства деятельностью в области создания инклюзивного жилья, благоустройства и предупреждения образования трущоб на местном уровне.

VII. Каковы основные компоненты национальной стратегии в области жилья?

48. Предлагаемыми основными компонентами национальной стратегии в области жилья являются:

- a) мобилизация для действий:
 - i) мобилизация заинтересованных участников: первым логическим шагом Глобальной стратегии в области жилья на национальном уровне в большинстве случаев будет обновление, расширение или создание национального комитета хабитат, включающего в свой состав партнеров по Повестке дня Хабитат и всех других соответствующих заинтересованных участников;
 - ii) оценка текущей ситуации – предварительный диагноз: а) основные недостатки в предоставлении доступного по цене жилья; б) основные рыночные и другие "узкие места", мешающие надлежащему обеспечению жильем; с) основные препятствия со стороны спроса; т.е. проблемы, мешающие превращению ограничивающего спроса в эффективный спрос; d) оценка общего уровня и структуры неудовлетворенных жилищных потребностей;
 - iii) инвентаризация текущей деятельности: а) основные области текущего участия государства в регулировании спроса и предложения; б) деятельность, программы и планы действий других заинтересованных участников;
 - iv) разработка общего концептуального видения и целей национальной стратегии в области жилья;
 - v) составление предварительного плана действий для национальной стратегии в области жилья: а) обеспечение всестороннего обмена информацией; б) изучение точек совместимости, потенциального синергизма и возможности для сотрудничества; с) достижение соглашения по предварительному плану действий;
- b) создание основы для устойчивой национальной стратегии в области жилья:
 - i) обзоры нормативно-правовой основы: комплексный обзор соответствующей нормативно-правовой основы, относящийся к строительству доступного по цене жилья и благоустройству и предупреждению образования трущоб, например, основы, регулирующие вопросы наличия земельных участков и землепользования, категорий прав владения и пользования землей и жильем, регуляризации трущоб, производства строительных материалов и комплектующих, выдачи разрешений на строительство, разрешений на деятельность малых и средних предприятий, строительных норм и их осуществления;
 - ii) обзор и в соответствующих случаях изменение законов, правил и процедур, препятствующих инвестициям и другим инициативам, которые могли бы способствовать улучшению жилья и жилых районов. Это, по всей видимости, является наиболее эффективной отдельно взятой мерой правительства по содействию осуществлению устойчивой жилищной политики с наиболее ощутимым результатом и относительно невысокими затратами;
 - iii) планирование обзоров²⁰: комплексный обзор текущих систем и процессов городского планирования, оказывающих воздействие на предоставление доступного по цене жилья, благоустройство и предупреждение образования трущоб. Такие обзоры должны также охватывать механизмы осуществления, участия и координации деятельности основных заинтересованных участников, формирование совместного видения будущего города, планирования и осуществления практических мер;

²⁰ UN-Habitat and SIEMENS, *Urban Planning for City Leaders*, Nairobi 2012, HS/090/12E; ISBN Number: 978-92-1-132505-8.

- iv) финансовые обзоры²¹: обзор спроса и наличия финансовых ресурсов на всех уровнях процесса предоставления жилья – от предприятий по производству строительных материалов и комплектующих, новых схем разделения участков и ввода инфраструктуры до приобретения в собственность, строительства, расширения и ремонта отдельных домов или жилья^{22, 23};
 - v) налоговые обзоры: обзор воздействия на доступное по цене жилье и благоустройство и предупреждение образования трудностей фискальных инструментов²⁴, включая налогообложение, ценообразование и фискальные стимулы для предприятий-застройщиков и других связанных с сектором жилья предприятий всех масштабов;
 - vi) действия по итогам обзоров: на основе результатов описанных выше обзоров должны выработываться конструктивные предложения по изменениям для представления в соответствующие органы для утверждения и реализации. Они должны также вносить вклад в разработку и обзор основного документа национальной стратегии в области жилья;
- c) разработка, принятие и периодическое обновление национальной политики в области жилья:
- i) разработка и принятие национальной стратегии в области жилья: опираясь на предварительные планы действий и результаты осуществляемых обзоров, будет разработана национальная стратегия в области жилья с упором при необходимости на особые условия страны, оптимизирующую роль правительства в поощрении обеспечения надлежащего и доступного по цене жилья и содействия или поддержки эффективного спроса. Посредством консультативных процессов под руководством национального комитета хабитат на национальном уровне национальная стратегия в области жилья будет принята в качестве основного документа для руководства деятельностью по улучшению жилья и благоустройству трудностей;
 - d) деятельность по поддержке действий на городском и местном уровнях:
 - i) мобилизация для действий на местном уровне, начиная с мобилизации заинтересованных участников: поощрение и поддержка многостороннего партисипативного процесса консультаций, планирования и координации действий по созданию "лучшего города и жилья для всех" на местном уровне;
 - ii) разработка предварительного плана действий для национальной стратегии в области жилья;
 - iii) поддержка на местном уровне обзоров отдельных законов и правил, городского планирования и финансовых и налоговых инструментов параллельно с проведением обзоров на национальном уровне;
 - iv) действия по итогам обзоров: предоставление поддержки и рекомендаций в отношении изменения правил, процедур и практики на местном и национальном уровне, рекомендуемых по результатам обзоров на местном уровне. Внесение вклада в разработку и пересмотр проекта местной стратегии в области жилья;
 - v) разработка и принятие местной стратегии в области жилья;

²¹ UN-Habitat and IIRR, *Handling land: Innovative tools for land governance and secure tenure*, Global Land Tool Network, 2012.

²² UN-Habitat, *Guide to Preparing Housing Finance Strategy*, 2009.

²³ UN-Habitat, *Guide to Municipal Finance*, 2009.

²⁴ UN-Habitat, *Innovative Land and Property Taxation*, Global Land Tool Network, 2011.

- е) деятельность в рамках стратегии, охватывающая национальный и городской/местный уровни:
- i) поощрение и поддержка инноваций: поощрение новых подходов, отвечающих принципам и рекомендациям Глобальной стратегии в области жилья, во всех программах и деятельности в области городского планирования и жилищного строительства на всех уровнях;
 - ii) обеспечение непрерывного методического сопровождения, мониторинга и оценки: привлечение экспертов организаций и учреждений, входящих в состав национальных и местных комитетов Хабитат, и максимальное использование добровольцев и студентов, а также сотрудников соответствующих университетов и других образовательных учреждений;
 - iii) поощрение разработки и использования новых "ноу-хау": систематическая разработка адаптированных к местным условиям инновационных "ноу-хау" в области жилья и городского развития, включая благоустройство и предупреждение образования трущоб, а также их распространение и передачу и адаптацию неместного опыта и идей, разработанных как в своей, так и других странах;
 - iv) социальная мобилизация: разработка и осуществление широких просветительских и образовательных кампаний на национальном и местном уровнях в целях мобилизации общества для создания "лучшего жилья и жилых районов для всех".

VIII. Как этого добиться: роль ООН-Хабитат

49. Задача ООН-Хабитат в контексте Глобальной стратегии в области жилья состоит в инициировании, продвижении и поддержке Стратегии как совместного глобального движения за обеспечение достаточного, инклюзивного и устойчивого жилья для всех, а также устойчивого городского развития. Как часть этой поддержки ООН-Хабитат разработала и будет продолжать совместно с партнерами обновлять этот рамочный документ для действий на глобальном, национальном и местном уровнях. Мандат ООН-Хабитат включает поощрение учета гендерных факторов на всех этапах, содействие международному сотрудничеству и оценку прогресса в осуществлении. Ожидается, что страны будут разрабатывать, осуществлять и обновлять их собственные стратегии в области жилья для решения текущих и будущих проблем на основе методологической поддержки со стороны ООН-Хабитат и настоящего рамочного документа Глобальной стратегии в области жилья.

50. Для решения этой задачи национальные и местные власти определяют круг проблем в области жилья, благоустройства и предупреждения образования трущоб, а ООН-Хабитат будет рассматривать любые запросы о возможной помощи в этой конкретной области.

51. ООН-Хабитат способствует увязыванию вопросов и проблем заинтересованных участников с успешными решениями и ответами, найденными их партнерами. В частности, заложенный в основу Глобальной стратегии в области жилья подход будет включать:

- a) непрерывное совместное совершенствование принципов, методов и общих инструментов на основе широкого спектра документов, разработанных ООН-Хабитат и ее партнерами, и в том числе настоящий рамочный документ;
- b) обмен опытом между основными участниками на основе применения инновационных подходов, включая отслеживание в реальном времени появления передовой практики (с использованием социальных и профессиональных медиа);
- c) применение результатов научных исследований для решения современных проблем, в том числе новый взгляд на опробованные подходы к вопросам финансирования, планирования, проектирования и осуществления проектов в области жилья, благоустройства трущоб и недопущения образования трущоб;
- d) обеспечение эффективности от масштаба, поскольку эра пилотных и частичных проектов завершена. Эффект масштаба производства оказывает значительное влияние на стоимость жилья и общие показатели рынка жилья, способствуя деятельности по предупреждению образования и благоустройству трущоб;
- e) применение методов управления, основанных на результате, для достижения эффективности за счет налаживания партнерских связей, в том числе с местными и

национальными органами власти, научным сообществом, практическими специалистами, донорами, гражданским обществом и частным сектором с общими целями, планированием и осуществлением;

- f) повышение потенциала на национальном и местном уровнях в целях оказания помощи индивидуумам, общинам, правительствам и другим партнерам по Повестке дня Хабитат в принятии и осуществлении Глобальной стратегии в области жилья;
- g) мобилизация и предоставление консультативной помощи по повестке в области объединенной международной поддержки в деле обеспечения достаточного жилья для всех;
- h) активный вклад в обсуждения Целей развития тысячелетия и целей в области устойчивого развития на период после 2015 года с целью надлежащего решения проблем в области жилья, предупреждения образования и благоустройства трущоб;
- i) непрерывный обзор хода работы и распространение извлеченных уроков в рамках партнерских сетей и среди широкой глобальной, национальной и местной аудитории, в том числе в рамках таких масштабных мероприятий, как сессии Всемирного форума городов;
- j) представление необходимых материалов для конференции Хабитат-III с тем, чтобы цели Глобальной стратегии Организации Объединенных Наций в области жилья были надлежащим образом включены в качестве неотъемлемой части ее итогов.

IX. Какие тематические области требуют особого внимания и улучшения "ноу-хау"?

52. Для решения проблем, связанных с отсутствием "ноу-хау" на пути к обеспечению достаточного жилья для всех, в ходе разработки настоящего рамочного документа были определены несколько тематических блоков.

53. Конечная цель Глобальной стратегии в области жилья заключается в совершенствовании местной практики путем разработки и обновления соответствующих "ноу-хау" на основе местной культуры, традиций и экономики и интеграции извлеченных уроков и накопленного опыта на глобальном уровне. Намеченные тематические блоки выходят за рамки вопросов жилья, благоустройства и недопущения образования трущоб. Тем не менее, дальнейшее совершенствование "ноу-хау" и практики в этих областях будет представлять собой весомый вклад в успех Глобальной стратегии в области жилья.

54. Тематические блоки включают:

- a) принципы городского планирования, требующие дальнейшей разработки и локализации. Необходима дальнейшая работа по практической адаптации к местным условиям концепций: а) высокой плотности; б) достаточной плотности улиц и эффективной сети улиц; с) смешанного землепользования; d) смешанного социального состава; e) ограниченной специализации землепользования;
- b) управление городскими землями в целях обеспечения наличия земельных участков для городских нужд, включая жилье, на основе городского планирования и содействия в сочетании с фискальными инструментами и обеспечением инфраструктуры их эффективному и действенному использованию;
- c) нормативно-правовую основу, соответствующую условиям конкретной страны, стимулирующую и поощряющую инвестиции в жилье на всех уровнях, внося при этом вклад в развитие местной экономики и содействуя возможностям населения в части получения дохода, особенно для малообеспеченных групп;
- d) городскую экономику и жилье, включая роль жилья в экономике и экономическом развитии на национальном и местном уровнях, а также экономические предпосылки устойчивых стратегий и действий в области жилья;
- e) ценовую доступность жилья, включая финансирование жилья на всех этапах обеспечения жильем, от предприятий по производству строительных материалов и комплектующих, новых схем разделения земельных участков и введения объектов инфраструктуры до строительства, расширения и ремонта отдельных домов;
- f) инструменты перекрестного субсидирования различных категорий дохода и различных видов землепользования и субсидии и стимулы со стороны производства, а также различные формы возможных субсидий, определяемых спросом. Необходимо более глубокое

понимание и постоянный учет важности доступа, особенно малообеспеченных семей, к возможностям получения дохода, услугам и рынкам недорогих продуктов жизнеобеспечения, а также к возможностям использования жилья в качестве средства получения дохода (аренда или домашние предприятия) в целях обеспечения ценовой доступности жилья;

g) основные городские услуги, включая инфраструктурные услуги, городскую мобильность, а также объекты сферы образования, здравоохранения и торговли. Необходимо более четко понимать и учитывать вопросы окупаемости и ценовой доступности, включая поэтапное введение и модернизацию услуг и инфраструктуры в зависимости от изменений в доступности и льготах, а также опыт использования прогрессивной шкалы коммунальных платежей, сборов на благоустройство жилья и на развитие;

h) благоустройство и предупреждение образования трущоб, обеспечивающие права человека и исключающие возможность незаконных принудительных выселений и поощряющие эффективное землепользование;

i) управление жилым фондом и жилыми районами и их эксплуатационное обслуживание;

j) формы владения жильем для обеспечения многообразия, необходимого для удовлетворения различных социальных, экономических и культурных потребностей;

k) управление фондом жилья и жилыми районами и их эксплуатационное обслуживание;

l) потребности и права в области жилья и инклюзивные, доступные и отвечающие культурным традициям решения для женщин, молодежи, меньшинств и особых групп;

m) восстановление после стихийных бедствий и специальные решения для жилья в районах, подверженных воздействию стихийных бедствий и изменениям климата;

n) переосмысление роли государственного сектора как не просто предоставление расширенных возможностей, включая решения по удовлетворению потребностей в жилье для беднейших слоев населения и борьбе с бездомностью, а также роли правительства как гаранта в крайней ситуации, включая системы социальной безопасности, жилищные и другие пособия, повышающие ценовую доступность городских услуг для беднейших слоев населения.

55. Важно помнить, что некоторые из вышеуказанных блоков пересекаются, как, например, городское планирование, нормативно-правовая основа или потребности в жилье для женщин, молодежи, меньшинств и особых групп.

X. Каковы ожидаемые результаты?

56. Применение этого подхода должно привести не только к превращению жилья в одну из центральных тем современной глобальной дискуссии по вопросу об экономически жизнеспособных, экологически и культурно устойчивых и социально инклюзивных городах, но и дать такие важные результаты, как:

a) смена парадигмы в мышлении и практике в области жилищной политики и предоставления земельных участков с подведенными коммуникациями с учетом мощного воздействия жилья на экономику в рамках новой концепции городского планирования, укрепления связей между городским планированием, развитием жилых районов и жилого фонда, включая благоустройство и недопущение образования трущоб;

b) вклад в глобальную дискуссию по вопросу о повестке на период после Целей развития тысячелетия и целях устойчивого развития и их определении;

c) переосмысление роли правительств как не просто предоставление расширенных возможностей, а лидерство в области обеспечения функционирования рынка в интересах наименее обеспеченных слоев населения в деле стимулирования и поддержки спроса со стороны экономически наиболее слабых слоев общества;

d) системные реформы для обеспечения более широкой доступности достаточного жилья с целым комплексом жилищных решений, отвечающих различным эффективным потребностям;

e) укрепление связей жилья с другими элементами экономики и, соответственно, развитием экономики, созданием рабочих мест и сокращением масштабов нищеты;

- f) децентрализация строительства жилья и расширение возможностей различных субъектов и форм жилищного строительства;
- g) более широкое использование устойчивых проектов зданий и жилых районов, а также технологий для применения более рентабельных, гибких и энергоэффективных решений.

57. Наконец, самое важное – это то, что Стратегия приведет к:

- a) существенному и поддающемуся количественной оценке улучшению жилищных условий и условий жизни значительной части населения, поощряя в то же время роль строительства и использования жилья как эффективного инструмента содействия сокращению масштабов нищеты.

XI. Когда это произойдет?

58. Ожидается, что государства-члены одобряют рамочный документ Глобальной стратегии в области жилья на двадцать четвертой сессии Совета управляющих ООН-Хабитат и что затем он будет одобрен Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Также предполагается, что вопросы жилья, благоустройства и предупреждения образования трущоб будут рассматриваться в процессе подготовки к Конференции Хабитат-III на национальных форумах городов, седьмой сессии Всемирного форума городов, региональных и международных встречах на высшем уровне и на двадцать пятой сессии Совета управляющих ООН-Хабитат в 2015 году.



XII. Глоссарий

Глобальная стратегия ООН-Хабитат в области жилья – это совместное глобальное движение за обеспечение достаточного жилья для всех и улучшение жилищных условий и условий жизни обитателей трущоб. Это прежде всего не документ, а процесс, осуществляемый на основе этого рамочного документа. Использование слова "стратегия" подчеркивает его долгосрочный, целеориентированный и многогранный характер. Это – видоизмененная общая концепция стратегии, заимствованная из сферы бизнеса, которая имеет целью показать непрерывность усилий в рамках Глобальной стратегии в области жилья до 2000 года.

Жилье (жилище): в соответствии с определением в данном документе термин "жилье" используется на разных уровнях и представляет собой многоаспектную концепцию. Под ним понимается деятельность, сам процесс проживания, а также объекты жилья и жилая среда. Основными характеристиками жилья как местожительства являются его расположение (определяющее доступ к средствам получения дохода), формы владения жильем, стоимость и физическая структура. Жилье – это физическая и социальная структура, функционирующая в различных пространственных масштабах (дома, жилые районы, города и другие населенные пункты, регионы и страны). Это также сектор экономики и важная категория землепользования в городах и других населенных пунктах. Связи между национальной экономикой и общей городской системой составляют неотъемлемую часть понимания концепции жилья. На приведенной в конце раздела IV настоящего документа диаграмме (Чем нам руководствоваться? Принципы и руководящие указания) отражены различные аспекты жилья. Значение понятия жилья (жилища) в настоящем документе аналогично, но шире по охвату, значению слова убежище (shelter), которое используется в Повестке дня Хабитат и Глобальной стратегии ООН в области жилья до 2000 года. Об этом свидетельствует приведенное ниже определение "надлежащего жилья" из пункта 60 Повестки дня Хабитат.

Термин "убежище" (shelter) более не используется ООН-Хабитат, поскольку в ряде случаев оно понимается в узком смысле как временное экстренное пристанище, а его перевод на другие языки усиливает путаницу в отношении его смысла. Для прояснения ситуации сегодня ООН-Хабитат использует термин "жилье".

"Надлежащее жилье" (adequate shelter) было определено в документе, содержащем Повестку дня Хабитат, следующим образом: "Надлежащее жилье подразумевает не просто наличие крыши над головой. Под этим подразумеваются также жилищные условия, обеспечивающие невмешательство в частную жизнь; надлежащая жилая площадь; физическая доступность; надлежащая безопасность; гарантии сохранения жилья; стабильность и надежность существующих структур; надлежащее освещение, отопление и вентиляция; надлежащая базовая инфраструктура, как то: водоснабжение, санитария и удаление отходов; соответствующее качество окружающей среды и факторы, влияющие на здоровье, а также надлежащее и доступное месторасположение жилья по отношению к месту работы и предприятиям сферы обслуживания: все это должно быть доступным по приемлемым ценам. Надлежащий характер жилья должен определяться совместно с заинтересованными лицами с расчетом на постепенное развитие. Поддержание надлежащего характера жилья зачастую варьируется от страны к стране, поскольку оно зависит от конкретных культурных, социальных, экологических и экономических факторов. В этой связи следует учитывать гендерные и возрастные факторы, как то: подверженность детей и женщин воздействию токсичных веществ". Это определение в равной степени применяется к "доступному по цене жилью".

Инклюзивные города: эта концепция охватывает города, которые содействуют росту на основе справедливости, места, где каждый, независимо от его экономических средств, пола, расы, этнической принадлежности или религии, имеет возможность и право в полной мере реализовать социальные, экономические и политические возможности, имеющиеся в городах. Стержнем инклюзивного города является планирование и принятие решений на основе широкого участия. Поощрение инклюзивности не только справедливо в социальном понимании, но и благоприятно для роста и крайне важно для устойчивого городского развития. Инклюзивное городское развитие и управление сглаживает неравенство и социальную напряженность; интегрирует знания, производственный потенциал, социальный и физический капитал малообеспеченных и беднейших слоев населения в процесс городского развития; оно также укрепляет чувство сопричастности жителей к процессам и программам развития.

Поэтапное развитие: этот термин означает постепенное расширение и модернизацию отдельных зданий, инфраструктуры и услуг, а также жилых районов в целом. Поэтапное развитие повышает доступность за счет распределения затрат на строительство на длительное время. Оно также позволяет повысить гибкость и адаптивность к новым потребностям и возможностям, которые могут возникнуть в течение длительного процесса строительства. В то же время оно сводит к минимуму риск дефолта в период трудностей в семейной экономике.

Неорганизованные поселения: этот термин используется для описания населенных пунктов, которые были построены нелегально без разрешения планирующих органов, как правило, без инфраструктуры и услуг и зачастую без полной гарантии права проживания. В большинстве случаев неорганизованные поселения сооружаются для малообеспеченного населения, а зачастую им самим. В некоторых странах они также включают жилье для семей со средним и даже высоким доходом, воспользовавшихся преимуществом цен на землю, которые обычно значительно ниже, чем на полностью легальном рынке. Жилье в таких районах часто со временем улучшается, как и услуги и инфраструктура. Тем не менее, одной из главных проблем неорганизованных поселений является отсутствие надлежащего проектного плана и эффективных рамок планирования. Эти районы часто называют зонами стихийной застройки, а в некоторых случаях зонами самостроя, хотя дома-самострой могут составлять лишь часть жилья в этих районах.

Политика: под политикой обычно понимается принцип или правило, или комплекс правил для ориентации решений и достижения рациональных результатов. Как правило, политика предусматривает ряд определенных средств реагирования на постоянно возникающие проблемы в конкретной области деятельности. Политика может пониматься как политические, управленческие, финансовые или административные механизмы, направленные на достижение четко обозначенных целей. Она может разрабатываться и применяться на различных уровнях организации.

Трущобы: уничижительное обозначение низкокачественного жилья, например, "прилегающее поселение, обитатели которого лишены надлежащего жилья и основных услуг. Трущобы часто

не признаются таковыми властями, которые называют их неотъемлемой или равноправной частью города" (UN-Habitat, 2002). До 1980-х годов этот термин в основном применялся для обозначения ветхого старого жилья, в котором когда-то жили слои населения с высоким и средним уровнем дохода и которое затем было разделено и превращено в низкокачественные жилые единицы для бедного населения, зачастую недавно переехавшего в города; такое жилье иногда называют "центральными трущобами".

С 1990-х годов этот термин часто используется для описания любых районов с жильем неудовлетворительного качества, включая неорганизованные жилые постройки, возведенные на окраинах городов, обычно на стихийно захваченных и нераспланированных территориях без инфраструктуры и услуг и, как правило, с низким уровнем гарантий прав проживания. Их иногда называют "окраинные трущобы".

Благоустройство трущоб: под этим часто понимают улучшение физических и экологических условий, а также создание инфраструктуры и услуг в считающихся трущобными районах и их интеграцию в общую городскую структуру. Обычно эта работа начинается с оценки реальной обстановки, после чего следует предусмотренная планом рационализация схем отдельных участков (перепланировка территории) в целях обеспечения возможности прокладки улиц и отвода земель, необходимых для инфраструктуры и услуг. Эта деятельность сочетается с определенными мерами по обеспечению гарантий прав проживания (регуляризация). Чтобы быть эффективным, этот процесс должен опираться на инициативу общин и обеспечивать широкое участие всех заинтересованных сторон. Благоустройство трущоб – это основной компонент Глобальной стратегии в области жилья, затрагивающий вопросы качества жилья в существующих районах города. Как правило, затраты, связанные с благоустройством трущоб, выше для жителей, города и общества в целом в сравнении с запланированной новой жилой застройкой на основе смешанного землепользования с соответствующим планированием, которая обеспечивает предупреждение образования трущоб.

Предупреждение образования трущоб: под этим понимается комплекс мер, обеспечивающих жизнеспособные и к тому же предпочтительные альтернативы образованию новых трущоб. Для этого требуется обеспечить наличие высоко диверсифицированного предложения доступного по цене жилья, удовлетворяющего разнообразие спроса на жилье с точки зрения расположения, форм владения, стоимости и качества. Предупреждение образования трущоб – это основной компонент Глобальной стратегии в области жилья, затрагивающий потребность в новом жилье. Эта деятельность требует комплексного и ориентированного на будущее городского планирования, соответствующей эффективной нормативно-правовой основы, своевременного выделения доступных по цене пригодных земельных участков и наличия финансовых средств. Она также требует наличия механизмов, оперативно реагирующих на потребности в создании инфраструктуры и основных услуг, а также наличия надлежащих и доступных строительных материалов и комплектующих.

Стратегия: под стратегией понимается план действий по достижению конкретной цели. Стратегия определяет направление и поле деятельности организации в долгосрочном плане в целях достижения преимуществ для организации за счет конфигурирования ее ресурсов в сложных внешних условиях для удовлетворения потребностей рынков и оправдания ожиданий заинтересованных участников.