

ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE

**ECE STRATEGY FOR A SUSTAINABLE  
QUALITY OF LIFE IN HUMAN  
SETTLEMENTS IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

**STRATÉGIE DE LA CEE POUR UNE  
QUALITÉ DE VIE DURABLE DANS LES  
ÉTABLISSEMENTS HUMAINS  
AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE**

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

**СТРАТЕГИЯ ЕЭК В ОБЛАСТИ  
УСТОЙЧИВОГО КАЧЕСТВА ЖИЗНИ  
В НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ  
В XXI ВЕКЕ**

UNITED NATIONS  
New York and Geneva



NATIONS UNIES  
New York et Genève

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
Нью-Йорк и Женева  
2001

## NOTE

The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitations of its frontiers or boundaries.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не обозначают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/HBP/120

UNITED NATIONS PUBLICATION  
PUBLICATION DES NATIONS UNIES  
ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

*Sales number :*  
*Numéro de vente :* E/F/R.01.II.E.10  
*В продаже под № :*

ISBN 92-1-116778-7

**ECE STRATEGY FOR A SUSTAINABLE  
QUALITY OF LIFE IN HUMAN  
SETTLEMENTS IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY**

Prepared by the ECE Committee on Human Settlements and endorsed at the  
Ministerial Meeting (19 September 2000, Geneva, Switzerland)



## CONTENTS

	<i>Page</i>
INTRODUCTION.....	1
<i>Chapter</i>	
I. ECE ACTIVITIES TO IMPROVE THE QUALITY OF LIFE IN HUMAN SETTLEMENTS.....	3
II. TRENDS AND DEVELOPMENTS AFFECTING HUMAN SETTLEMENTS	5
A. Globalization .....	5
B. Sustainable development .....	5
C. European integration and market economy reforms in the ECE region .....	6
D. Demographic trends .....	7
III. THE GOALS AND CHALLENGES .....	9
Challenge 1: Promoting a system of meaningful and democratic governance that responds to the needs of local communities .....	9
Challenge 2: Improving urban environmental performance .....	10
Challenge 3: Facilitating social cohesion and security.....	11
Challenge 4: Promoting market reform in the housing and urban sector .....	12
Challenge 5: Improving land and real estate markets and securing private rights in land ....	13



## INTRODUCTION

The year 2000 constitutes a unique and symbolically compelling moment for the member States of the Economic Commission for Europe (ECE) to articulate and affirm their vision of the role of ECE and the scope of its activities in the new era. This Strategy paper reflects the views of ECE governments that living conditions and urban problems are multidimensional and should be considered in a broader context of economic and social development. They cannot be separated from the general national and international frameworks for economic and social development, environmental protection and peace and security.

The Strategy aims to:

(a) *Recognize* the importance of the human settlements sector for socially, economically and environmentally sound development;

(b) *Promote* democratic governance throughout the region, by encouraging public participation in the decision-making process, strengthening the capabilities of local authorities and non-governmental organizations, providing a framework for the constructive participation of the private sector, and defining a new role for central government;

(c) *Promote* the notion that the development of urban and rural areas is an important part of a national economy offering investment opportunities and showing important potential for revitalizing national economies;

(d) *Ensure* security of ownership in land, of investments and of other private and public rights in real estate, and assist spatial planning and environmental management through the establishment and modernization of land administration systems;

(e) *Contribute* to the overall ECE strategic directions as defined in the ECE Plan of Action adopted in 1997, namely: sustainable development; the mainstreaming of the gender perspective; special concern for economies in transition; and the involvement of the business community.

The Strategy is based on the provisions of the Habitat Agenda and Agenda 21, with a particular emphasis on issues of common interest and concern for all countries of the ECE region. It reflects the experiences, needs and approaches shaped by five decades of cooperation within the ECE Committee on Human Settlements.

It is envisaged that the Strategy will be a guide for the ECE Committee on Human Settlements to structure and continuously adapt its programme of work for the first five to ten years of the new millennium. The Strategy will help ECE to define areas of specific competence to address the human settlements challenges of the new millennium through a comprehensive approach combining environment, economy, land administration, citizen participation, investment opportunities and social policy issues on the basis of its expertise. At the same time, the Strategy attempts to ensure synergies within ECE and other international organizations, while avoiding overlapping activities.

To implement the Strategy, the Committee and ECE Governments will exert the leadership necessary to unite the different actors engaged in human settlement development, on the basis of their positive response and willingness to discuss common issues. To improve the quality of life in the ECE member states, the Committee considers it to be its responsibility to promote cooperation between central governments, local authorities, the business community and non-governmental organizations (NGOs). To that end, the Committee will, among other things, strengthen its cooperation with the Housing and Urban Management Advisory Network.\*

---

\* The Network was established in 1997. It is independent and includes experts from the private sector, NGOs and local authorities.





## I. ECE ACTIVITIES TO IMPROVE THE QUALITY OF LIFE IN HUMAN SETTLEMENTS

There are certain features in the ECE region which make the ECE Committee on Human Settlements an excellent forum for comparative studies, policy formulation, analysis and sharing of ideas on urban and spatial development. The region has a long and varied history and different legal and administrative traditions, languages and cultures. Its population is highly educated and many countries have strong local governments and democratic structures based on multi-party systems and parliamentary representation. Its diversity, resulting not only from the presence of big and small nations, but also from its rich variety of geographically, ethnically and culturally distinct subregions, makes the ECE region an exceptional source of experience and inspiration.

The work of the ECE Committee on Human Settlements and its subsidiary bodies has a solid basis. For the past 50 years, the Committee has devoted a major part of its annual sessions to a comprehensive review of current trends and policies in housing, building and planning. Since 1958 it has regularly published statistics from almost all European countries in the *Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe and North America*. After the Second World War, its activities first concentrated on the reconstruction of Europe. Then it broadened its housing-related activities to cover the socio-economic aspects of housing, and effective demand and long-term housing requirements. In so doing the Committee contributed to the formulation of housing policy in many member States. Another concern has been housing financing and subsidization, the methods and techniques of which have been studied since 1952.

The Committee has also investigated the relationship between economically viable settlement structures and urban forms and their social and environmental qualities. Urban renewal was introduced in the work programme in 1961, when the first symposium on this issue was held. Later the scope of planning broadened and further topics were developed such as land use, urban forms and density, management of natural resources and green structure, transport and urban planning. A long-standing topic that has been studied in different forms and contexts is the relation between central and local government.

In response to the urgent need to promote (a) land administration through security of tenure, (b) the establishment of real estate markets in countries in transition, and (c) the modernization of land registration and cadastre systems in the market economies, the Committee set up the Meeting of Officials on Land Administration in 1996. In 1999, it was given standing character under its new name: the Working Party on Land Administration.

Over the past decade, the Committee's subjects and methods of work have changed. The overall trend has been to move from narrow sectoral and technical subjects to integrated and multidisciplinary issues, and from rigid and formal working methods to smaller expert groups and greater organizational flexibility. The nature of the output has also changed from general reports to an increased use of practical guidelines, country-oriented studies and experts' missions. The following list of recent guidelines and ongoing projects gives an idea of the direction that the Committee is taking:

*Housing Policy Guidelines: the Experience of the ECE with Special Reference to Countries in Transition (ECE/HBP/84, 1993);*

*Land Administration Guidelines (ECE/HBP/96, 1996);*

*Strategies to Implement Human Settlements Policies on Urban Renewal and Housing Modernization (ECE/HBP/97, 1996);*

*ECE Compendium of Model Provisions for Building Regulations (ECE/HBP/81/Rev.1, 1996);*

*Guidelines on Sustainable Human Settlements Planning and Management (ECE/HBP/95, 1996);*

*Country profiles on the Housing Sector: Bulgaria (ECE/HBP/101, 1996); Poland (ECE/HBP/ 107, 1998); Slovakia (ECE/HBP/111, 1999); Lithuania (ECE/HBP/117, 2000);*

*Housing Finance, Key Concepts and Terms (ECE/HBP/102, 1998);*

*Major Trends characterizing Human Settlement Development in the ECE Region (ECE/HBP/ 108, 1998);*

*Case Studies on the Implementation of Urban Renewal and Housing Modernization: Vienna (ECE/HBP/ 106, 1998); Bratislava (ECE/HBP/112, 1999); Budapest (ECE/HBP/115, 2000); Ljubljana (ECE/HBP/ 116, 2000); and Evaluation (HBP/1999/9);*

*Human Settlements Trends in Central and Eastern Europe (ECE/HBP/105, 1997);*

*Statement on Social and Economic Benefits of Good Land Administration 1998).*

In conclusion, certain elements in the experience of ECE will be valuable for future work: the diversity of its member countries in terms of culture, traditions and lifestyles; the scientific quality of its work; its policy-oriented and practical approach; its focus on the real needs of member States; and its continuity. This contributes to social and political stability and to economic development in the region and its cities. Cooperation on human settlements in the ECE region should be an instrument to promote economic and social cohesion and bring the peoples of the ECE region closer together socially as well as economically.

## II. TRENDS AND DEVELOPMENTS AFFECTING HUMAN SETTLEMENTS

### A. *Globalization*

Over the past 15 years or so, a number of factors have profoundly changed the outlook for global political, economic and social development: the increasingly widespread acceptance of democratic institutions and market-based economic systems; the liberalization of trade and international capital flows; the growth in the number and influence of transnational corporations; and rapid technological innovation, in particular in information and communication technologies.

At the same time a number of challenges have arisen: (a) globalization and new technologies can facilitate more environmentally friendly patterns of economic development, but these technological gains could be offset by pollution and an excessive resource use resulting from increased economic activity; and (b) economic integration requires further liberalization of trade, investments and financial flows, but many emerging economies are concerned about further opening up their markets to imports from developed countries. Globalization is sometimes blamed for unemployment and widening income inequalities. Economic subordination and income inequalities could lead to social segregation in cities.

Globalization can profoundly affect the structure of communities. This impact of globalization is marked by: (a) an increasing internationalization of metropolitan regions as regards both capital and labour; (b) changes in the distribution of responsibilities between the public and private sectors; (c) a stronger role for a few major cities within a country; and (d) social and economic polarization within cities.

Globalization, reinforced by European integration, is intensifying competition among cities. Large European cities are attracting labour resources and reorganizing economic and residential activities. Technological change—new information technologies in particular—is favouring these cities as centres of services, education, know-how and capital, and as gateways to international markets.

### B. *Sustainable development*

The concept of sustainable development, placed on the international agenda by the Brundtland Report in 1987 and the Rio Conference in 1992, has become a global policy framework. Sustainable development is based on the principle of fulfilment of present needs without compromising the possibilities for development of future generations. In the planning, building and management of human settlements this strengthens the need for:

- (a) Appropriate building technologies and ecologically sound designs;
- (b) Low energy consumption and promotion of renewable energy;
- (c) Selective and efficient use of resources and recycling;
- (d) Ecological principles to guide settlement development and land use;
- (e) Public participation in the decision-making process.

Sustainable consumption covers a number of key issues: improving the quality of life; improving resource efficiency; minimizing wastes; taking a life-cycle perspective; and taking the equity dimension into account. While all ECE countries intend to increase their income and gross national product, it is clear that economic growth in many instances conflicts with sustainable consumption goals. Present trends indicate that the increasing volume of consumption more than outweighs improvements in energy and resource use efficiency. However, there are examples of increased economic output with reduced use

of resources. There is also a growing awareness that reforms in national economic policies are required to ensure that the prices of goods and services reflect their environmental costs.

To bring the human settlements of the ECE region into a sustainable development pattern will take time. Existing physical infrastructure, housing stocks, patterns of energy use in human settlements, urban transport and waste management are still insufficiently sustainable in most countries and communities. Many patterns are rooted in cultural habits and are exacerbated by commercial pressures. Action to adapt human settlement structures and infrastructure and to develop new attitudes that promote sustainable consumption choices will have to take place gradually with the active participation of all stakeholders.

The situation in central and eastern Europe during the transition period presents opportunities for both sustainable urban development and protection of the historic heritage. Most countries in transition have adopted the concept of sustainable development and its challenges and aim to implement Agenda 21. However, sustainable development policies are rarely a prominent part of their urban development programmes and practices.

In practice, their success will depend on the extent to which they can improve environmental quality by developing more effective urban services and changing lifestyles, rather than by reducing the volume of goods and services. In some countries, there are many conflicts at the municipal level between commercial development and sustainable development, which are aggravated by incomplete legal frameworks and underdeveloped institutional structures.

### ***C. European integration and market economy reforms in the ECE region***

In the European Union, the fundamental objectives of human settlement development are: (a) balanced socio-economic development of regions; (b) improving the quality of life; (c) responsible management of natural resources and protection of the environment; and (d) rational use of land.

A number of countries are in the process of becoming members of the European Union. This will strengthen their trade relations with the European Union and strengthen subregions that are geographically close to the west. However, integration can be hampered by inadequate urban networks and infrastructure, international migration, and discrepancies in living standards between urban and rural areas.

The restructuring of agriculture in these countries will in many instances reduce rural employment. Significant migration out of rural areas further weakens public and private services in these areas. This trend constitutes a major problem and needs a strong political response in social, economic and spatial planning areas.

In many countries in transition, urban networks were well developed during the socialist period through the creation of industrial centres. Now these industrial cities are affected by economic restructuring. The transition to a market economy favours trade and service functions, which tend to develop in major cities where communication and transport infrastructures are more sophisticated than in the old industrial centres and small towns. When considering the effects of the war in south-eastern Europe, it is important to note that they are falling on countries where economic (and political) reform has been much more hesitant than in other countries in transition.

Despite differences in housing problems, housing policy goals are in the main similar throughout the region: how to satisfy the housing needs of people with little or no money, how to get rid of illegal housing construction and how to mitigate the problems and risks of such settlements by providing basic infrastructure.

Through its activities on urban and spatial development, the ECE Committee on Human Settlements, which constitutes a forum for countries of the European Union, of central and eastern Europe and of the Mediterranean, can advance European integration.

#### **D. Demographic trends**

Immigration from outside Europe, in decline by the mid-1980s, rose very rapidly to a peak in 1992 when the gross inflow was over 2 million persons. Renewed inflows in recent years, especially of asylum-seekers and illegal immigrants, have again reached record levels and pushed immigration control and the assimilation of foreign populations to the top of political agendas. More migratory movements are now clandestine and illegal, increasingly in the hands of organized traffickers, and part of a multibillion dollar international migration industry.

In the 1990s, the expected mass migration of east European and former Soviet citizens did not materialize, although migration rates have increased. Ethnic migration continues to dominate in eastern Europe, following the opening of frontiers and the break-up of old communities. This is relevant to the Commonwealth of Independent States (CIS), with return migration to the Russian Federation and, in particular, to the Balkan region, following the break-up of the former Yugoslavia and the ensuing conflicts in Bosnia and Herzegovina, Croatia, and, more recently, Kosovo. Eastern Europe has also become the destination of considerable migration, including transit migrants from south-eastern Europe, mostly irregular. Many of these migrants, discouraged by the barriers to entry into western Europe, may become permanent residents, creating new integration problems in eastern Europe.

The demographic trends in Europe have important consequences:

- (a) The number of households is increasing and their average size is falling. This means that demand for housing is growing at a faster rate than the population;
- (b) The number of one-parent families and "reconstituted" families is increasing, thereby raising the number of children who experience unconventional parenting (about 25 per cent or more in some countries);
- (c) Increases in life expectancy are also contributing to the growth in the number of households.

The ageing population and the related dependency burden will be accelerated by the decline in fertility. The trends in dependency can be forecast since most of the actors have already been born. Some south European countries, with relatively youthful population age structures in the past are undergoing exceptionally rapid ageing. These countries are acquiring heavier age-dependency burdens than countries in northern Europe. Immigration is not a solution to population ageing because it does not affect the structure of indigenous families.

Population ageing undermines the solvency of pay-as-you-earn State pension and other welfare schemes, and its implications for medical costs are serious. All countries will incur costs from population ageing. How manageable the process will be depends on the national birth rate and on national political and economic factors. Countries with relatively high birth rates, mostly in north-west Europe, will have relatively manageable ageing processes. If birth rates continue to decrease in southern and eastern Europe, the consequent problems in these countries will be much less tractable.



### III. THE GOALS AND CHALLENGES

*The goal* of the ECE Committee on Human Settlements is to promote the sustainable development of human settlements in the ECE region while fostering economic and social prosperity and supporting democratic governance. Improving the quality of life is at the "heart" of the strategy.

**Challenge 1: *Promoting a system of meaningful and democratic governance that responds to the needs of local communities***

Governance could be defined as the exercise of political, economic and administrative authority to manage a country's affairs at and between all levels. It comprises the mechanisms, processes and institutions by which the authority is realized. The reorientation towards market economies, with its political and social change in the human settlements sector of some countries, has led to widespread administrative and economic reforms aimed at adapting the role of governments in housing and urban development. The State is no longer regarded as the main provider of housing and urban development, but rather as a partner, catalyst and facilitator within the governance system. Democratization is impeded by: a lack of local links and the inefficiency of public control; the small role of grass-roots organizations; and the weakness of local governments and budgets. One of the key issues facing many municipalities is how to reduce and subsequently eradicate corruption, which negatively affects the provision and maintenance of urban services, leads to inefficiency, and injustice, and discourages investments in the local economy. In disaster-prone areas, local authorities need risk management strategies to prepare for major disasters (industrial explosions, earthquakes, landslides, fires, avalanches, etc.).

Meaningful governance is, among other things, participatory, transparent, accountable and efficient. The focus on governance is an indication of a change in the overall strategies of the past when the main focus was on economic and financial issues.

Good governance implies an important role for government and private owners in planning and programming at national, regional and local levels. Public participation is instrumental to ensuring that the political, social and economic priorities are based on a broad societal consensus. Good governance also implies a strong role for the private sector as a source of opportunities, employment and income. Attention must also be given to the synergies among actors.

The Committee will advocate:

(a) Identification of a more coherent governance framework for human settlements *in pursuing sustainable development*;

(b) Assistance to ECE countries to develop national programmes for good governance of the human settlement sector. These should be based on analyses of experiences and best practices across the region and at the national and local levels;

(c) A policy focus on:

(i) Key political institutions of the State related to urban and regional development, including legal and judicial systems;

(ii) Distribution of financial and administrative decision-making among central, regional, and local levels;

(iii) Integration of major groups and individuals into the policy-making process;

- (iv) Management of public and private sector institutions responsible for economic development and social issues;
- (v) Reform of the civil service engaged in urban development issues and training of managers and professionals.

### **Challenge 2: *Improving urban environmental performance***

Developing a concept for sustainable and liveable cities is a major challenge for the Committee. It requires an integrated decision-making framework and a fundamental shift in traditional perspectives. There is a need to change the focus from curative measures to measures based on anticipation and prevention, and from managing the environment to managing demands on the environment from individuals, transport and business at the local level.

Urban regeneration is essential for promoting and enriching the quality of the urban environment for the benefit of those who live and work in towns and cities. Through it, new development opportunities are created with increased and integrated economic, social and cultural dimensions. Regeneration plays a key role in delivering against the agenda of sustainable development, since the outward expansion of cities needs to be stemmed, and priority focused on finding innovative solutions to unlock former industrial sites that are now left derelict and that blight the urban setting of many cities. Urban regeneration is a dynamic process, which illustrates how cities are continuously renewing, reshaping and recreating as they adapt to new challenges. But regeneration does not happen automatically: it requires concerted and persistent efforts.

Urban regeneration can be seen as an instrument to develop a liveable city. It can be achieved through a comprehensive integration of economic, social, housing and planning policies. Intra-urban disparities in unemployment used to be regarded as a local policy concern of little relevance to national economic policy. However, cities are instrumental in wealth creation. Social justice and equality remain predominant concerns, but in many countries they remain mere concerns. Urban regeneration cannot be separated from development in rural areas. Regional and local coordination, within participatory processes, is essential for the regeneration of human settlements.

In the regeneration context, one response has been the emergence of horizontal cross-sectoral working arrangements between public and other sectors or statutory services, which have served to strengthen relationships between the various actors and interests involved, for example in research, policy formulation and project implementation and management. Closer cooperation can lead to better targeting of services to urban communities.

Numerous initiatives have been launched in many cities and towns in the ECE region to encourage sustainable consumption patterns. Many locally initiated projects and programmes aim at raising public awareness about the environmental impact of individual consumption; trying to steer consumers' choices towards environmentally sound goods and services; and promoting the sustainable use of energy, water, raw materials and land by individuals and communities. There is a need to dismantle barriers (e.g. regulations, economic and fiscal disincentives) to the promotion of sustainable consumption initiatives at the local level. It is also necessary to introduce incentives, and to encourage close cooperation and partnerships between central, local and regional authorities and major groups such as consumer associations and non-governmental environmental organizations.

Effective land-use planning is indispensable to avoid unsustainable outward expansion of towns and cities. Proper planning instruments are required at the local level to prevent powerful business actors from damaging the city's cultural heritage. Restoration of urban heritage, archaeology and architecture helps to link cities with their past, providing a sense of identity and cultural richness. Urban design should improve social communication and interaction and facilitate the integration of commercial, institutional



and residential facilities. The idea should be to create a more balanced community, as opposed to the dormitory type, with a wide range of job opportunities in local businesses, community services, schools, health care and industry. Changes in the shape of settlements should aim at improving the attractiveness and quality of residential and business areas, *inter alia*, by:

- (a) Achieving an optimal mixture of living and working areas applying a spatial proximity principle;
- (b) Strengthening social cohesion and better protecting the disadvantaged members of society;
- (c) Maintaining, renewing and safeguarding the cultural and architectural heritage;
- (d) Planning the development of small and medium-sized enterprises;
- (e) Improving infrastructures, like schools, hospitals, shops for daily provisions, recreational and sports facilities;
- (f) Improving traffic management (e.g. speed limitations and traffic restrictions for vehicles, expanding public transport, cycle tracks and footpaths, and reducing air pollution and noise) and reconstruction of the transport infrastructure;
- (g) Creating a network of green corridors, maintaining natural landscapes and protecting forests.

Sustainable development and consumption patterns require a process of awareness-raising leading to a gradual change in attitudes at all levels of administration, and on the part of individuals and the business community. Interactive policy-making is an opportunity to bring together the expertise of governmental and nongovernmental bodies in developing sustainable alternatives. In this regard, open and credible two-way communication and feedback should be encouraged among all stakeholders.

The Committee will advocate:

- (a) Developing policy recommendations, methodologies and guidelines on sustainable patterns in human settlement development, in particular for urban transport;
- (b) Preparing studies and organizing workshops on urban renewal and sustainable urban development;
- (c) Facilitating the dissemination of best practices in sustainable human settlement development, with emphasis on local experience.

### **Challenge 3: *Facilitating social cohesion and security***

Cities have always represented socially and culturally heterogeneous arenas with a mix of ethnic and cultural heritages. Failure to strike a balance between long- and short-term needs, and failure to establish a political, economic and social environment that provides a stable and adequate standard of living, and equal opportunities for men and women of all nationalities and ethnic groups in a country, would contribute significantly to political instability, ethnic conflict and problems related to refugees and asylum-seekers.

Social cohesion can be described as both a process and an outcome. It is the ongoing process of developing a community of shared values, shared challenges and equal opportunity within a country. It should be based on a sense of trust, hope and reciprocity among different groups of the population. Social cohesion can also be interpreted as an absence of social exclusion. Social exclusion not only offends

human dignity, it denies people their fundamental human rights. It leads to marginalization, withdrawal or violence, thereby undermining the democratic foundations of societies.

In countries of central and eastern Europe, transition to a market economy has gone hand in hand with the disintegration of the social services of the communist period. In many ECE countries, social protection has declined considerably, resulting in poor health care, educational and social infrastructure of lower quality, degradation of housing and living conditions and increased poverty. Certain groups of the population, such as the unemployed, refugees and ethnic minorities, are particularly vulnerable to social exclusion, and in some countries live almost in slum settlements.

The Committee will advocate:

- (a) Promoting activities and exchanging of experience over the supply of low-rent housing and programmes to build and modernize the social housing stock;
- (b) Encouraging town planning policies that prevent the emergence of ghettos and promote security, particularly for children, women and ethnic minorities;
- (c) Supporting the preservation of ethnic minority cultures in the planning of human settlements development and reconstruction;
- (d) Policies and recommendations to address the legal protection of tenants and sub-tenants of ethnic and low-income population groups;
- (e) Establishing a system of recording landownership, land use and value and equal protection before the law for all ethnic groups.

#### **Challenge 4: *Promoting market reform in the housing and urban sector***

Since the early 1990s, the countries of central and eastern Europe and CIS have made remarkable progress in the transition from a centrally planned economy to a market-oriented system. These profound changes have set new directions in urban and regional planning, housing development and modernization. They have also led to identification of the opportunities and constraints within which central, regional and local governments work together.

The housing sector is an integral part of a market economy. Thus, improving the performance of this sector is for this and other reasons, an important factor in the success of the ongoing transition process in central and eastern Europe. There is also a definite need for countries in transition to provide decent housing and social protection for needy households. Besides this social objective, the housing sector can be used as a vehicle for economic growth and as an important factor in job creation. To this end, there is a need for adequate government action on the basis of a coherent and comprehensive housing reform concept. At the same time, governments should provide an adequate framework for the private sector's activities. There is furthermore a need to deal with the consequences of mass privatization, a result of which are complex mixtures of public and private ownership, owner-occupied and rental dwellings under one roof. Managing such residential estates can be problematic.

Following the collapse of the centrally planned system of economic and territorial development, urban and spatial planning was initially neglected.

In recent years, however, most countries in transition have made progress in developing new urban and spatial planning legislation and institutional structures. Nevertheless, the legal framework and institutional set-up are still incomplete. Three major problems are evident at the local level: (a) fragmentation of the planning process; (b) the taking of political decisions on an ad hoc basis without

adequate administrative preparation and strategic planning; and (c) lack of professional staff and financing in municipalities.

The Committee will advocate:

- (a) Assistance to governments and relevant national agencies and institutions to evaluate, and redirect if needed, their housing policies so as to eliminate bottlenecks in the housing sector and establish long-term strategies;
- (b) Facilitation of the establishment of legal, economic and institutional conditions for public and private investments in the housing sector and setting of public/private sector priorities for immediate action;
- (c) Building up of staff skills, particularly management and planning capabilities in municipalities, within the context of overall assistance to public administration reform;
- (d) Advisory assistance to national authorities of countries in transition on spatial planning; institutional structure; developing practical instruments for spatial planning; local transport; and cadastre and taxation systems;
- (e) Support in designing national housing policies and programmes (including self-help activities) that, in practice, aim at providing socially deprived population groups and refugees with adequate housing;
- (f) Assistance in reforming spatial and urban planning legislation;
- (g) Preparation of practical guidelines and recommendations on legislation, organization, financing and management of housing condominiums;
- (h) Exchange of experience and recommendations on developing the banking sector so that it provides lending for housing, construction loans to developers, advances to builders and mortgages to households.

#### **Challenge 5: *Improving land and real estate markets and securing private rights in land***

The societies which have created internal stability and a functioning market economy recognize that, to a great degree, this was achieved thanks to an effective system for registering private land rights and an inexpensive system of real estate transfers. Appropriate land administration and land information systems are vital for land management, urban and regional planning, housing, the banking sector, taxation, agriculture and environmental protection.

In view of the current progress in information technology and globalization, all market economies of the ECE region are engaged in modernizing their traditional cadastre and land registration systems. The reforms are needed to improve customer services, to better involve the private sector and to have accurate data available at the right time.

To support transition to a market economy, countries of central and eastern Europe are engaged in establishing land registration systems, which will guarantee title to land and real property. The backlog in registration of property rights is a major constraint in the development of real estate and housing markets, particularly in the urban areas of these countries.

The Committee will advocate:

- The preparation of guidelines and model provisions in basic land management legislation (legal rights in real property; registration of real property; mortgages; transfer of ownership; land-use restrictions, etc.);
- The exchange of information on land administration issues (real property formation and valuation);
- Policy advice on strengthening institutional, organizational and management (institutional and management capacity building; cost recovery; development of professional skills; citizen participation; etc.);
- Support to land administration activities of, and cooperation with, donor and lending organizations (World Bank, EU assistance programmes, USAID, etc.);
- The provision of technical and expert assistance to countries in need.

**STRATÉGIE DE LA CEE  
POUR UNE QUALITÉ DE VIE DURABLE DANS LES  
ÉTABLISSEMENTS HUMAINS AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE**

Établie par le Comité des établissements humains de la CEE et approuvée lors de  
la Réunion ministérielle (le 19 septembre 2000, Genève, Suisse)



## TABLE DES MATIERES

	<i>Page</i>
INTRODUCTION .....	19
<i>Chapitres</i>	
I. ACTIVITÉS DE LA CEE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA VIE DANS LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS .....	21
II. TENDANCES ET ÉVOLUTIONS AYANT DES RÉPERCUSSIONS SUR L'HABITAT.....	23
A. La mondialisation .....	23
B. Développement durable .....	23
C. Intégration européenne et réformes vers l'économie de marché dans la région de la CEE .....	24
D. Tendances démographiques .....	25
III. LES OBJECTIFS ET LES MISSIONS .....	27
Mission 1 : Promouvoir un système cohérent et démocratique de gestion des affaires publiques répondant aux besoins des communautés locales .....	27
Mission 2 : Rendre les agglomérations davantage compatibles avec la protection de l'environnement .....	28
Mission 3 : Faciliter la cohésion sociale et renforcer la sécurité .....	30
Mission 4 : Promouvoir l'introduction de réformes fondées sur le marché dans les secteurs du logement et de l'urbanisme .....	30
Mission 5 : Améliorer les marchés fonciers et immobiliers et garantir les droits en matière de biens fonciers .....	32





## INTRODUCTION

L'an 2000 constitue un point de repère exceptionnel et symbolique qui oblige les États membres de la Commission économique pour l'Europe à élaborer et affirmer une conception du rôle et du champ d'activité de la CEE pour le siècle à venir. La présente Stratégie traduit la position des gouvernements des États membres de la CEE, position selon laquelle les problèmes liés aux conditions de vie et à l'urbanisme comportent des dimensions multiples et doivent être considérés dans le contexte plus large du développement économique et social. Ces problèmes sont indissociables des cadres nationaux et internationaux généraux qui gouvernent le développement socioéconomique, la protection de l'environnement, la paix et la sécurité.

Les objectifs de la présente Stratégie sont les suivants :

- a) *Reconnaître* l'importance du secteur des établissements humains pour un développement approprié sur les plans social, économique et écologique;
- b) *Promouvoir* une gestion démocratique des affaires publiques dans toute la région en encourageant la participation de la population au processus de prise de décisions, en donnant davantage de moyens aux collectivités locales et aux organisations non gouvernementales, en créant un cadre propice à une participation constructive du secteur privé et en redéfinissant le rôle de l'État;
- c) *Promouvoir* l'idée selon laquelle le développement des villes et des campagnes constitue un aspect important de l'économie nationale. Il offre en effet des possibilités d'investissement et est potentiellement susceptible de redynamiser toute l'économie d'un pays;
- d) *Assurer* la sécurité de la propriété foncière, des investissements et des autres droits privés et publics afférents à l'immobilier et soutenir l'aménagement du territoire et la gestion de l'environnement par la mise en place et la modernisation des systèmes d'administration des biens fonciers;
- e) *Contribuer* aux grandes lignes stratégiques de la CEE, à savoir le développement durable, l'intégration du souci d'équité entre les sexes, l'importance spéciale accordée aux pays en transition et la participation des milieux d'affaires, telles qu'elles ont été définies dans le Plan d'action de la CEE adopté en 1997.

La Stratégie s'appuie sur les dispositions contenues dans le Programme pour l'habitat et dans le programme Action 21, en mettant un accent particulier sur les questions intéressant l'ensemble des pays de la région de la CEE. Elle reflète les expériences, les besoins et les approches façonnées en 50 ans de coopération au sein du Comité des établissements humains de la CEE.

La Stratégie devrait guider le Comité des établissements humains dans son effort visant à structurer et continuellement adapter son programme de travail pour les 5 à 10 premières années du nouveau millénaire. Elle pourrait aider la CEE à définir des domaines de compétences spécifiques afin d'aborder les problèmes qui se poseront au cours du nouveau millénaire en adoptant une approche globale associant l'environnement, l'économie, l'administration des biens fonciers, la participation des citoyens, les possibilités d'investissement et les questions de politique sociale. Dans le même temps, elle vise à instaurer des synergies entre la CEE et d'autres organisations internationales, tout en évitant les chevauchements d'activités.

Pour mettre en oeuvre la Stratégie, le Comité et les États membres de la CEE feront preuve du dynamisme nécessaire pour fédérer les différents acteurs impliqués dans le développement des établissements humains, pour autant qu'ils réagissent de façon positive et soient prêts à examiner les questions relevant d'intérêts communs. Pour améliorer la qualité de la vie dans les pays membres de la

CEE, le Comité estime qu'il lui appartient de promouvoir la coopération entre les gouvernements, les collectivités locales, les milieux d'affaires et les ONG. À cette fin, il développera notamment sa coopération avec le Réseau consultatif pour le logement et la gestion urbaine\*.

---

\* Réseau indépendant, créé en 1997, qui regroupe des experts du secteur privé, des ONG et des autorités locales.

## I. ACTIVITÉS DE LA CEE POUR AMÉLIORER LA QUALITÉ DE LA VIE DANS LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS

La région de la CEE présente certaines caractéristiques qui font du Comité des établissements humains un cadre particulièrement adapté pour mener des études comparatives, formuler des grandes orientations et analyser et échanger des idées sur le développement urbain et l'aménagement du territoire. La région est porteuse d'une histoire longue et variée et de traditions juridiques, administratives, linguistiques et culturelles diverses. Le niveau d'instruction de sa population est très élevé et il existe dans de nombreux pays des organes locaux forts et des structures démocratiques fondées sur le multipartisme et la représentation parlementaire. Sa diversité, qui résulte non seulement de la présence de pays petits et grands, mais aussi d'une grande variété de sous-régions distinctes sur les plans géographique, ethnique et culturel, en fait une source exceptionnelle d'expérience et d'inspiration.

Les travaux du Comité des établissements humains de la CEE et de ses organes subsidiaires reposent sur des fondements solides. Depuis une cinquantaine d'années, le Comité consacre une bonne partie de sa session annuelle à un examen complet des tendances et orientations en matière de logement, de construction et d'aménagement. Depuis 1958, il a régulièrement publié des statistiques provenant de la plupart des pays européens, dans le *Bulletin annuel de statistiques du logement et de la construction pour l'Europe et l'Amérique du Nord*. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il a concentré ses activités sur la reconstruction de l'Europe puis les a étendues aux aspects socioéconomiques du logement, à la demande effective et aux exigences à long terme, contribuant ainsi à façonner les politiques du logement de bon nombre d'États membres. Un autre de ses domaines d'action a été le financement du logement et les subventions en la matière, dont il a étudié les méthodes et les techniques à partir de 1952.

Le Comité s'est également penché sur le rapport entre la viabilité économique des établissements humains et des morphologies urbaines d'une part, et leurs caractéristiques sociales et environnementales d'autre part. La rénovation urbaine a été inscrite à son programme de travail en 1961, à l'occasion du premier symposium consacré à cette question. Par la suite, le champ d'action s'est élargi à des thèmes tels que l'occupation des sols, les morphologies et la densité urbaine, la gestion des ressources naturelles et des espaces verts, les transports et l'urbanisme. Un autre thème étudié depuis longtemps sous diverses formes et dans divers contextes est celui des rapports entre le pouvoir central et les collectivités locales.

En réponse à l'urgente nécessité de promouvoir l'administration des biens fonciers en assurant la sécurité de la propriété, la création de marchés immobiliers dans les pays en transition et la modernisation des registres fonciers et des systèmes de cadastre dans les pays à économie de marché, le Comité a, en 1996, constitué la Réunion de fonctionnaires responsables de l'administration des biens fonciers. En 1999, celle-ci a acquis un statut permanent sous le nouveau nom de Groupe de travail de l'administration des biens fonciers.

Au cours des 10 dernières années, les méthodes et les thèmes de travail du Comité ont évolué. Globalement, la tendance a consisté à délaissier les sujets techniques restreints et spécialisés, au profit de questions pluridisciplinaires intégrées, à abandonner les méthodes de travail rigides et formelles en faveur de groupes d'experts restreints et d'une plus grande souplesse de fonctionnement. La nature des documents produits par le Comité a également évolué : les rapports généraux ont peu à peu fait place à des directives concrètes et à des études et missions d'experts ciblées par pays. La liste ci-après, qui énumère les directives récemment adoptées et les projets en cours, en donne un aperçu :

- Directives relatives à la politique du logement - L'expérience de la CEE, en particulier dans ses rapports avec les pays en transition (ECE/HBP/84, 1993);
- Directives relatives à l'administration des biens fonciers (ECE/HBP/96, 1996);

- Stratégies pour la mise en oeuvre des politiques de rénovation urbaine et de modernisation de l'habitation (ECE/HBP/97, 1996);
- Recueil CEE de dispositions modèles de règlement de la construction (ECE/HBP/81/Rev.1, 1996);
- Directives pour la planification et la gestion d'un habitat compatible avec un développement durable (ECE/HBP/95, 1996);
- Profils du secteur du logement par pays : Bulgarie (ECE/HBP/101, 1996); Pologne (ECE/HBP/107, 1998); Slovaquie (ECE/HBP/111, 1999); Lituanie (ECE/HBP/117, 2000);
- Principaux termes et concepts du financement du logement (ECE/HBP/102, 1998);
- Grandes tendances caractérisant l'évolution de l'habitat dans la région de la CEE (ECE/HBP/108, 1998);
- Études de cas sur la mise en oeuvre de la rénovation urbaine et la modernisation de l'habitat : Vienne (ECE/HBP/106, 1998); Bratislava (ECE/HBP/112, 1999); Budapest (ECE/HBP/115, 2000); Ljubljana (ECE/HBP/116, 2000); et Évaluation (HBP/1999/9);
- Tendances de l'évolution de l'habitat en Europe centrale et orientale (ECE/HBP/105, 1997);
- Avantages économiques et sociaux d'une bonne administration des biens fonciers (1998).

En conclusion, certains aspects de l'expérience de la CEE sont précieux dans la perspective des travaux à venir : la diversité des cultures, des traditions et des modes de vie des pays membres; la qualité scientifique de ses travaux; son approche à la fois politique et pratique; l'accent mis sur les besoins réels de ses États membres; sa pérennité. La coopération dans ce domaine au sein de la CEE devrait contribuer à promouvoir la cohésion économique et sociale et à réduire les écarts dans les domaines économique et social entre les peuples de la région.

## II. TENDANCES ET ÉVOLUTIONS AYANT DES RÉPERCUSSIONS SUR L'HABITAT

### A. *La mondialisation*

Au cours des 15 dernières années, un certain nombre de facteurs ont profondément modifié les perspectives du développement politique, économique et social mondial, à savoir l'adhésion croissante aux principes d'institutions démocratiques et de l'économie de marché; la libéralisation des échanges et des mouvements de capitaux internationaux; l'augmentation du nombre et de l'influence des sociétés transnationales; et la rapidité du progrès technique, notamment dans le secteur des technologies de l'information et des communications.

Mais, dans le même temps, un certain nombre de problèmes sont apparus : a) si la mondialisation et les nouvelles technologies pourraient faciliter le recours à des modes de développement économique compatibles avec la protection de l'environnement, ces avancées technologiques pourraient être neutralisées par une pollution accrue et une utilisation excessive des ressources résultant du développement de l'activité économique; b) l'intégration économique requiert une libéralisation accrue des échanges, des investissements et des mouvements de capitaux, mais les pays émergents craignent d'ouvrir davantage leurs marchés aux importations en provenance des pays développés. La mondialisation est parfois accusée d'exacerber le chômage et d'accentuer les inégalités de revenus. La sujétion économique et les inégalités de revenus pourraient entraîner une ségrégation sociale dans les grandes villes.

La mondialisation peut entraîner des bouleversements de la structure des communautés, à savoir : a) une internationalisation croissante des régions de métropoles, à la fois sur le plan des capitaux et sur celui du travail; b) une évolution de la répartition des responsabilités entre secteur public et secteur privé; c) un rôle accru de quelques grandes villes dans chaque pays; d) une concentration de la vie économique et sociale dans les villes.

La mondialisation, associée à l'intégration européenne, renforce la concurrence entre les villes. Les métropoles européennes attirent la main-d'oeuvre et réorganisent l'activité économique et résidentielle. Les nouvelles technologies (de l'information en particulier) en font des centres de services, d'enseignement, de savoir-faire et de capitaux, et des points de passage vers les marchés internationaux.

### B. *Développement durable*

La notion de développement durable, introduite dans le vocabulaire international par le rapport Brundtland en 1987 et par la Conférence de Rio en 1992, est devenue un cadre politique mondial. Le développement durable se fonde sur le principe de la satisfaction des besoins actuels sans compromettre les possibilités de développement des générations futures. Dans le contexte de la planification, de la construction et de la gestion de l'habitat, cette notion renforce l'importance :

- a) De technologies de construction adaptées et de conceptions écologiquement viables;
- b) D'une faible consommation d'énergie et de la promotion des sources d'énergie renouvelables;
- c) L'utilisation sélective et efficace des ressources et le recyclage;
- d) Le recours aux principes écologiques pour guider le développement des établissements humains et l'utilisation des sols;
- e) La participation de la population au processus de prise de décisions.

La consommation durable recouvre un ensemble d'enjeux fondamentaux : amélioration de

la qualité de la vie; utilisation plus efficace des ressources; réduction des déchets; adoption d'une conception fondée sur les cycles de vie; et prise en compte de la notion d'équité. Si tous les pays de la CEE entendent accroître leur revenu et leur produit national brut, il est évident que, dans de nombreux cas, les impératifs de la croissance économique s'opposent à ceux de la consommation durable. Les tendances actuelles montrent que l'augmentation du volume de la consommation est plus rapide que les gains d'efficacité obtenus dans l'utilisation de l'énergie et des ressources. Cependant, il existe des exemples où l'augmentation de la production économique va de pair avec une diminution de la quantité de ressources utilisées. On assiste également à une prise de conscience croissante de la nécessité de réformer les politiques économiques nationales pour faire en sorte que les prix des biens et des services intègrent les coûts environnementaux.

Il faudra du temps avant que les établissements humains de la région de la CEE soient conformes aux critères du développement durable. Dans la plupart des pays et des communautés, ce n'est toujours pas le cas des infrastructures matérielles existantes, du parc immobilier, des modes d'utilisation de l'énergie dans l'habitat, des transports urbains et de la gestion des déchets. Dans de nombreux cas, la situation actuelle trouve ses racines dans des habitudes culturelles et est exacerbée par des pressions commerciales. L'action visant à modeler les structures de l'habitat, les infrastructures et les comportements de façon à les rendre compatibles avec un développement durable devra être menée progressivement et avec la participation active de tous les intéressés.

La situation de l'Europe centrale et orientale en transition offre des possibilités à la fois de développement urbain durable et de protection du patrimoine historique. La plupart des pays en transition ont adopté le principe du développement durable et les défis qu'il implique, et se sont fixé pour objectif de mettre en oeuvre le programme Action 21. Pourtant, les politiques en faveur du développement durable n'occupent que rarement une place prépondérante dans leurs programmes et leurs pratiques d'urbanisation.

Concrètement, ces pays réussiront d'autant mieux qu'ils seront en mesure d'améliorer la qualité de l'environnement en créant des services urbains plus efficaces et en modifiant les modes de vie, plutôt qu'en réduisant les volumes de biens et de services. Dans certains pays, les villes ont fréquemment des choix à faire entre développement commercial et développement durable, choix rendus souvent plus difficiles par des carences juridiques et institutionnelles.

### ***C. Intégration européenne et réformes vers l'économie de marché dans la région de la CEE***

Au sein de l'Union européenne, les objectifs du développement des établissements humains sont les suivants : a) un développement socioéconomique équilibré des régions; b) l'amélioration de la qualité de la vie; c) une gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement; et d) l'utilisation rationnelle des sols.

Un certain nombre de pays sont engagés dans le processus d'adhésion à l'Union européenne, qui se traduira par un développement de leurs échanges avec les pays de l'Union européenne et un renforcement des régions géographiquement proches de l'Occident. Toutefois, le processus d'intégration peut être freiné par des infrastructures et réseaux urbains inadaptés, des flux migratoires internationaux et des écarts de niveaux de vie entre les villes et les campagnes.

Dans de nombreux cas, la restructuration de l'agriculture dans ces pays entraîne des baisses de l'emploi rural. Un exode rural important affaiblit davantage encore les services publics et privés dans les régions rurales. Cette tendance est un problème majeur et appelle une action politique résolue dans les domaines de la planification économique et sociale et de l'aménagement du territoire.

Dans de nombreux pays en transition, les réseaux urbains étaient bien développés pendant la période socialiste, grâce à la création de centres industriels urbains. Aujourd'hui, ces centres subissent les effets de la restructuration de l'économie. Le passage à l'économie de marché favorise les échanges et les

services, qui se développent dans les grandes villes, où les infrastructures de transport et de communication sont plus modernes, plutôt que dans les vieux centres industriels et les petites villes. Lorsqu'on étudie les effets de la guerre en Europe du Sud-Est, il est important de noter que dans les pays touchés, les réformes économiques et politiques étaient beaucoup plus hésitantes que dans les autres pays en transition.

Bien qu'en matière de logement les problèmes ne soient pas les mêmes, les objectifs des politiques du logement sont pour l'essentiel les mêmes dans toute la région : comment répondre aux besoins des plus démunis, éliminer le phénomène des constructions illégales et atténuer les problèmes et les risques liés à ce type d'habitation en créant les infrastructures nécessaires.

Par ses activités en matière de développement urbain et d'aménagement du territoire, le Comité des établissements humains de la CEE, qui constitue pour les pays de l'Union européenne, d'Europe centrale et orientale et méditerranéens, une instance de dialogue et de coopération, peut faire progresser l'intégration européenne.

#### **D. Tendances démographiques**

27. L'immigration provenant de l'extérieur de l'Europe, en déclin jusqu'au milieu des années 80, a connu un nouvel essor rapide et son apogée en 1992, avec un apport net de plus de 2 millions de personnes. Cet afflux, essentiellement constitué de demandeurs d'asile et d'immigrés clandestins, a repris ces dernières années et a atteint des niveaux records, propulsant la maîtrise de l'immigration et l'assimilation des populations étrangères en tête des priorités politiques. Aujourd'hui, de plus en plus, les mouvements migratoires sont clandestins et illégaux et font l'objet d'un trafic organisé qui rapporte des milliards de dollars à ceux qui le contrôlent.

Si l'immigration a effectivement progressé dans les années 90, l'arrivée massive attendue de citoyens d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique ne s'est cependant pas produite. Les migrations pour raisons ethniques restent prédominantes en Europe orientale, suite à l'ouverture des frontières et à la désintégration des anciennes communautés. C'est également le cas dans la Communauté d'États indépendants (CEI), où s'est engagé un mouvement de retour vers la Fédération de Russie, mais aussi et surtout dans les Balkans, depuis la désintégration de l'ex-Yougoslavie et les conflits qui ont éclaté en Croatie, en Bosnie-Herzégovine et, plus récemment, au Kosovo. L'Europe orientale est, elle aussi, devenue la destination d'un nombre considérable de migrants et une région de transit pour l'immigration (clandestine pour l'essentiel) en provenance du sud-est de l'Europe. Découragés par les barrières imposées par les pays occidentaux, bon nombre de ces migrants risquent, en fin de compte, de s'y établir, ce qui ne manquera pas de poser de nouveaux problèmes d'intégration à ces pays.

Les tendances démographiques en Europe ont d'importantes conséquences :

- Le nombre de ménages augmente et leur taille diminue. En d'autres termes, la demande de logements croît plus rapidement que la population;
- Le nombre de familles monoparentales ou recomposées augmente, ce qui a pour effet d'accroître le nombre d'enfants soumis à une forme non classique d'autorité parentale (25 % ou plus dans certains pays);
- L'allongement de l'espérance de vie contribue également à l'augmentation du nombre de ménages.

Le vieillissement de la population et les situations de dépendance économique qui en découlent seront exacerbés par la diminution de la fécondité. On peut prévoir une multiplication de ces situations, car la plupart des personnes concernées sont déjà nées. Certains pays d'Europe méridionale, dont la pyramide des âges était autrefois relativement jeune, connaissent aujourd'hui un vieillissement exceptionnellement rapide de leur population. Dans ces pays, l'impact économique de ce vieillissement de

la population est en train de devenir plus important que dans les pays d'Europe du Nord. L'immigration n'est pas une solution car elle ne modifie pas la structure des familles autochtones.

Le vieillissement de la population compromet la solvabilité des régimes publics de retraite par répartition et des autres mécanismes de protection sociale, et ses répercussions sur les dépenses de santé sont préoccupantes. Tous les pays devront en supporter les coûts. Face à cette situation, la marge de manoeuvre sera déterminée, pour chacun, par les taux de natalité et par des facteurs politiques et économiques. Ceux (essentiellement du nord-ouest du continent) où les taux de natalité sont relativement élevés devraient pouvoir maîtriser dans une certaine mesure le processus de vieillissement de la population. En Europe méridionale et orientale, en revanche, si les taux de natalité poursuivent leur déclin, les problèmes deviendront beaucoup plus délicats.



### III. LES OBJECTIFS ET LES MISSIONS

*L'objectif* du Comité est de promouvoir le développement durable des établissements humains dans la région de la CEE, de contribuer à la prospérité économique et sociale et de favoriser une gestion démocratique des affaires publiques. L'amélioration de la qualité est "au coeur" de la stratégie.

#### **Mission 1 : *Promouvoir un système cohérent et démocratique de gestion des affaires publiques répondant aux besoins des communautés locales***

La gestion des affaires publiques peut se définir comme l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative visant à administrer les affaires publiques d'un pays à tous les niveaux, y compris les mécanismes, processus et institutions utilisés pour l'exercice de cette autorité. Dans les pays en transition, le passage à l'économie de marché et les bouleversements politiques et sociaux qu'il a entraînés dans le secteur des établissements humains ont donné lieu à de profondes réformes administratives et économiques destinées à faire évoluer le rôle des pouvoirs publics en matière de logement et d'urbanisme. L'État n'est plus considéré comme le principal pourvoyeur de logements et la source unique de développement urbain, mais plutôt comme partenaire, catalyseur et ordonnateur au sein d'un vaste ensemble exerçant l'autorité publique. La démocratisation est entravée par un excès de centralisation et l'insuffisance des contrôles publics, le rôle réduit des organisations communautaires et la faiblesse des autorités locales, dont le budget est insuffisant. Un des grands problèmes auxquels sont confrontées de nombreuses municipalités consiste à réduire, puis éliminer la corruption, frein à la fourniture et à l'entretien des services urbains, source d'inefficacité et d'injustice, qui décourage les investissements dans l'économie locale. Dans les régions exposées aux catastrophes, les autorités locales doivent élaborer des stratégies de gestion des risques en prévision des principales catastrophes (explosions industrielles, séismes, glissements de terrain, incendies, avalanches, etc.).

Pour être cohérente, la gestion des affaires publiques doit être ouverte à la participation, transparente, responsable et efficace. L'importance qui lui est accordée témoigne d'une évolution par rapport aux stratégies globales du passé, où l'accent était essentiellement mis sur les questions économiques et financières.

Une bonne gestion des affaires publiques implique que les pouvoirs publics et les propriétaires privés jouent un rôle important dans la planification et la programmation aux niveaux national, régional et local. La participation de la population permet de faire en sorte que les priorités politiques, sociales et économiques reposent sur un large consensus au sein de la société. Elle doit également conférer un rôle important au secteur privé en tant que source de débouchés, d'emplois et de revenu. Il convient par ailleurs d'accorder une attention particulière aux synergies entre les différents acteurs.

Le Comité militera pour :

- La définition, pour le secteur des établissements humains, d'un cadre de gestion des affaires publiques plus cohérent et compatible avec le développement durable;
- La fourniture d'une assistance aux pays de la CEE pour les aider à élaborer des programmes nationaux visant à instaurer un système de gestion efficace du secteur des établissements humains, qui reposent sur l'analyse des expériences et des meilleures pratiques observées dans toute la région, ainsi qu'aux niveaux national et local;
- Que l'on mette l'accent sur :
  - i) les principales institutions publiques jouant un rôle dans le développement urbain et régional, y compris les systèmes juridique et judiciaire;

- ii) la répartition des pouvoirs décisionnels en matière financière et administrative entre l'État et les collectivités régionales et locales;
- iii) la participation des principaux groupes et individus au processus de prise de décisions;
- iv) la gestion des institutions publiques et privées responsables du développement économique et des questions sociales;
- v) la réforme des services administratifs chargés des questions afférentes au développement urbain, ainsi que la formation des cadres et des spécialistes.

**Mission 2 : *Rendre les agglomérations davantage compatibles avec la protection de l'environnement***

L'élaboration d'un concept de ville viable et vivable constitue une des tâches principales du Comité. Cet effort requiert un cadre de décision intégré et une révision profonde des perspectives traditionnelles. Les actions a posteriori doivent faire place à des mesures d'anticipation et de prévention, et la notion de gestion de l'environnement doit être remplacée par celle de gestion des activités des particuliers, des transports et des entreprises au niveau local du point de vue de leurs répercussions sur l'environnement.

La rénovation urbaine est essentielle pour améliorer l'environnement urbain au profit de ceux qui vivent dans les villes et y travaillent. Grâce à elle, on crée de nouvelles possibilités de développement avec davantage de dimensions économiques, sociales et culturelles intégrées. La rénovation urbaine joue un rôle dans le développement durable, car l'expansion des villes doit être enrayée et il faut en priorité, par des solutions novatrices, se réappropriier les anciens sites industriels à l'abandon qui déparent le paysage urbain dans de nombreuses villes. La rénovation urbaine est un processus dynamique qui montre comment les villes se transforment, se renouvellent et se recréent en permanence pour s'adapter au changement.

La rénovation urbaine pourrait être considérée comme l'un des moyens d'assurer la viabilité des villes. Elle pourrait être réalisée en intégrant dans une même approche les questions économiques, sociales, de logement et de planification, mais une telle intégration est difficile à réaliser. Les disparités intra-urbaines en matière d'emploi étaient par le passé considérées comme un problème local qui n'avait pas grand-chose à voir avec la politique économique nationale, mais les villes sont un élément essentiel de la création de richesses. La justice et l'égalité sociales restent un sujet de préoccupation permanente, mais dans de nombreux pays, elles ne sont que cela. La rénovation urbaine ne peut être dissociée de l'évolution dans les campagnes. Une coordination régionale et locale dans le cadre des structures participatives est essentielle pour pouvoir rénover les établissements humains.

On a vu apparaître, dans le cadre de la rénovation, des partenariats horizontaux entre le secteur public et d'autres secteurs, ou les services publics, qui ont renforcé les relations entre les divers acteurs et intérêts en jeu, par exemple dans les domaines de la recherche, de la formulation des politiques, de l'exécution des projets et de la gestion. Une coopération plus étroite permet de mieux cibler les services aux communautés urbaines.

De multiples initiatives ont été lancées dans bien des villes de la région de la CEE pour encourager des modes de consommation durables. De nombreux projets et programmes d'initiative locale ont pour objectif de sensibiliser la population à l'impact écologique de la consommation individuelle, de guider les choix des consommateurs vers des biens et services compatibles avec la protection de l'environnement et de promouvoir une utilisation durable de l'énergie, de l'eau, des matières premières et des sols par les particuliers et les collectivités. Il faut supprimer les obstacles (réglementations, freins économiques ou fiscaux) à la promotion des initiatives locales en faveur de la consommation durable, adopter des mesures d'incitation et encourager l'instauration de liens étroits de coopération et de partenariat entre les

collectivités nationales, régionales et locales et les principaux organismes représentatifs (associations de consommateurs et organisations non gouvernementales de défense de l'environnement).

Une planification de l'occupation des sols efficace est indispensable pour éviter une expansion anarchique des villes et agglomérations. Les autorités locales doivent disposer d'instruments de planification adéquats pour empêcher les puissants groupes d'intérêt d'endommager le patrimoine culturel urbain. La restauration de ce patrimoine, l'archéologie et l'architecture contribuent à ancrer les villes dans leur histoire, en renforçant leur identité et leur richesse culturelle. L'architecture urbaine devrait faciliter la communication et l'interaction sociales et contribuer à l'intégration des services commerciaux institutionnels et domestiques, en rejetant le concept de ville dortoir, afin de créer une communauté plus équilibrée, offrant un large éventail de possibilités d'emploi dans les entreprises locales, les services communautaires, les écoles, la santé et l'industrie. Le remodelage des établissements humains doit tendre à rendre les quartiers résidentiels et les zones industrielles plus attractifs et de meilleure qualité, notamment :

- En recherchant le meilleur équilibre possible entre les zones de travail et les zones d'habitation, suivant un principe de proximité géographique;
- En renforçant la protection des classes défavorisées;
- En conservant, restaurant et préservant le patrimoine culturel et architectural ;
- En planifiant le développement des petites et moyennes entreprises;
- En développant les infrastructures (écoles, hôpitaux, magasins de proximité, installations sportives et de loisirs);
- En améliorant la gestion du trafic (limitations de vitesse et restrictions de circulation applicables aux véhicules, développement des transports en commun, aménagement de pistes cyclables et d'allées piétonnes, réduction de la pollution atmosphérique et sonore) et en reconstruisant l'infrastructure des transports;
- En créant un réseau de couloirs verts, en préservant les paysages naturels et en protégeant les forêts.

Le développement et la consommation durables appellent un effort de sensibilisation destiné à faire évoluer progressivement les comportements à tous les échelons de l'administration, mais aussi ceux des particuliers et des entreprises. Rendre le processus décisionnel interactif permet de réunir les compétences des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux au service de l'élaboration de solutions durables. À cet égard, il convient d'encourager un dialogue crédible et réciproque entre toutes les parties prenantes.

Le Comité oeuvrera à :

- L'élaboration de recommandations générales, de méthodes et de directives sur les modèles de développement durable des établissements humains, en particulier pour les transports urbains;
- La préparation d'études et l'organisation d'ateliers sur la rénovation urbaine et le développement durable des villes;
- La diffusion des meilleures pratiques de développement durable des établissements humains, en particulier des expériences locales.

### **Mission 3 : *Faciliter la cohésion sociale et renforcer la sécurité***

Les villes ont toujours été des lieux socialement et culturellement hétérogènes, façonnés par des facteurs à la fois ethniques et culturels. L'absence d'équilibre entre les besoins à court terme et les besoins à long terme ainsi que d'un environnement politique, économique et social offrant un niveau de vie stable et suffisant et des chances égales aux hommes et aux femmes de chaque groupe national et ethnique contribue sensiblement à l'instabilité politique, aux conflits ethniques et aux tensions créées par l'existence de réfugiés et de demandeurs d'asile.

La cohésion sociale peut être considérée à la fois comme un processus et comme un résultat. Comme un processus, car elle se compose d'un ensemble en évolution constante de valeurs communes, de défis communs et d'égalité des chances. Elle doit reposer sur la confiance, l'espoir et la réciprocité des relations entre les divers groupes de la population. Elle peut également être interprétée comme l'absence d'exclusion sociale. L'exclusion est non seulement contraire à la dignité humaine, mais elle prive les personnes de leurs droits fondamentaux et engendre la marginalisation, l'isolement ou la violence, sapant les fondements démocratiques de la société.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la transition vers l'économie de marché a provoqué la désintégration des services sociaux mis en place sous le communisme. Dans de nombreux pays de la CEE, le niveau de protection sociale a baissé dans des proportions considérables, ce qui a entraîné une détérioration des services de santé, de l'enseignement, des services sociaux et des conditions de logement et de vie, mais aussi une recrudescence de la pauvreté. Certaines catégories de la population - chômeurs, réfugiés ou minorités ethniques - sont particulièrement exposées à l'exclusion et, dans certains pays, vivent pratiquement en colonies de squatters.

Le Comité s'efforcera :

- D'encourager les activités et l'échange d'expériences concernant la fourniture de logements à faible loyer et les programmes de construction et de modernisation des logements sociaux;
- D'encourager les politiques de planification urbaine visant à empêcher la formation de ghettos et à promouvoir la sécurité, notamment celle des enfants, des femmes et des personnes appartenant à des minorités ethniques;
- De favoriser la préservation des cultures des minorités ethniques dans la planification du développement et la reconstruction des établissements humains;
- De promouvoir des politiques et des recommandations concernant la protection juridique des locataires et des sous-locataires appartenant à des minorités ethniques ou à faible revenu;
- De susciter la création d'un système d'enregistrement de la propriété foncière, de l'utilisation et de la valeur des sols, afin d'assurer à tous les groupes ethniques une protection égale devant la loi.

### **Mission 4 : *Promouvoir l'introduction de réformes fondées sur le marché dans les secteurs du logement et de l'urbanisme***

Depuis le début des années 90, les pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI ont progressé de façon remarquable d'une économie à planification centrale à un système fondé sur l'économie de marché. Ces bouleversements sont à l'origine d'un tournant dans le domaine de la planification régionale et de l'urbanisme, de la construction et de la modernisation des logements. Ils ont également mis en lumière les possibilités et les limites de l'action commune des autorités nationales, régionales et locales.

Le secteur du logement fait partie intégrante de l'économie de marché. Aussi, l'amélioration des performances de ce secteur est, pour plusieurs raisons, un facteur important du succès du processus de transition en cours dans les pays d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, ces pays doivent clairement fournir des logements décents et une protection sociale suffisante aux ménages les plus démunis. Outre son rôle social, le secteur du logement peut être un moteur de la croissance économique et une source importante d'emplois. Pour cela, les gouvernements doivent mener une action adaptée s'appuyant sur une réforme générale cohérente de la politique du logement et mettre en place un cadre adapté aux activités du secteur privé. Ils doivent également faire face aux conséquences des privatisations de masse, dont un des résultats a été l'apparition d'un mélange complexe de propriété publique et de propriété privée, avec, dans un même immeuble, des logements occupés par leurs propriétaires et d'autres en location, ce qui peut poser des problèmes de gestion.

Après l'effondrement du système de planification centralisée de développement économique et d'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'aménagement de l'espace ont, dans un premier temps, été négligés. Au cours des dernières années cependant, la plupart des pays en transition ont commencé à adopter des législations et à mettre en place des structures institutionnelles en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Toutefois, le cadre juridique et institutionnel est encore incomplet. Au niveau local, trois grands problèmes se posent : a) la fragmentation du processus de planification; b) le mode de prise de décisions, c'est-à-dire au coup par coup, sans préparation administrative ni planification stratégique; et c) le manque de spécialistes et de moyens financiers au sein des municipalités.

Le Comité encouragera :

- La fourniture d'une assistance aux gouvernements et aux organismes et institutions nationaux compétents pour les aider à évaluer et, si nécessaire, réorienter leur politique du logement de façon à éliminer les goulets d'étranglement et à élaborer des stratégies à long terme;
- La mise en place d'un cadre juridique, économique et institutionnel favorable aux investissements publics et privés dans le secteur du logement et à la définition des priorités d'action du secteur public et du secteur privé;
- La fourniture, dans le cadre général de l'aide à la réforme de l'administration publique, d'une aide à la formation du personnel des municipalités, notamment dans le domaine de la gestion et de la planification;
- La fourniture aux pouvoirs publics des pays en transition de conseils et d'une assistance en matière d'aménagement du territoire, de structures institutionnelles et de mise au point d'instruments concrets dans les domaines de l'aménagement du territoire, des transports locaux, du cadastre et de la fiscalité;
- L'appui à l'élaboration de politiques et programmes nationaux du logement (y compris les activités d'auto-assistance) visant concrètement à fournir des logements décents aux plus démunis et aux réfugiés;
- La fourniture d'une aide pour la réforme de la législation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme;
- L'élaboration de directives et de recommandations concrètes concernant la législation, l'organisation, le financement et la gestion des copropriétés;
- L'échange des données d'expérience et la formulation de recommandations concernant le développement du secteur bancaire et plus particulièrement des prêts immobiliers, des prêts à la construction pour les promoteurs, des avances pour les constructeurs et des prêts pour les ménages.

## **Mission 5 : Améliorer les marchés fonciers et immobiliers et garantir les droits en matière de biens fonciers**

Les pays qui jouissent d'une stabilité interne et se sont dotés d'un système d'économie de marché reconnaissent que cette situation a, dans une large mesure, été rendue possible par un dispositif efficace d'enregistrement des droits liés à la propriété foncière privée et par un système peu onéreux de mutation des biens immobiliers. Des mécanismes efficaces d'administration des biens fonciers et d'information sur ce type de biens sont essentiels à toute politique de gestion des sols, de planification urbaine et régionale, du logement, bancaire, fiscale, agricole et environnementale.

Face aux progrès des technologies de l'information et à la mondialisation, tous les pays à économie de marché dans la région de la CEE sont amenés à moderniser leurs systèmes traditionnels de cadastre et d'enregistrement des biens fonciers. De telles réformes sont nécessaires pour améliorer les services aux usagers, accroître la participation du secteur privé et être en mesure de disposer de données fiables au moment opportun.

Pour faciliter le passage à l'économie de marché, les pays d'Europe centrale et orientale sont en train de mettre en place des systèmes d'enregistrement des biens fonciers garantissant les droits de propriété foncière et immobilière. Les retards en matière d'enregistrement de ces droits constituent un obstacle majeur au développement du marché du logement et de l'immobilier, en particulier dans les zones urbaines des pays concernés.

Le Comité encouragera :

- L'élaboration de directives et de dispositions législatives types portant sur les principaux éléments de la gestion des biens fonciers (droits de propriété immobilière; enregistrement des biens immobiliers; hypothèques; transferts de propriété; restrictions relatives à l'utilisation des sols, etc.);
- L'échange d'informations concernant l'administration des biens fonciers (formation et évaluation du patrimoine immobilier);
- La fourniture de conseils d'ordre général sur le renforcement des capacités d'organisation, de gestion et institutionnelles (aspects institutionnels et gestion, réduction des coûts; formation de spécialistes; participation des citoyens, etc.);
- L'appui aux activités relatives à l'administration des biens fonciers des organismes donateurs et prêteurs (Banque mondiale, Union européenne, USAID, etc.) et la coopération avec ces organismes;
- La fourniture d'une assistance technique et spécialisée aux pays dans le besoin.

# **СТРАТЕГИЯ ЕЭК В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО КАЧЕСТВА ЖИЗНИ В НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ В XXI ВЕКЕ**

Подготовленная Комитетом ЕЭК по населенным пунктам и одобренная  
Совещанием Министров (19 сентября 2000 года, Женева)





## СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
ВВЕДЕНИЕ .....	37
I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕЭК ПО УЛУЧШЕНИЮ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ В НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ.....	39
II. ТЕНДЕНЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗВИТИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ .....	41
A. Глобализация .....	41
B. Устойчивое развитие.....	41
C. Европейская интеграция и рыночные реформы в регионе ЕЭК .....	42
D. Демографические тенденции .....	43
III. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ.....	45
Задача 1: Поощрение системы оптимального и демократического управления, отвечающего потребностям местных общин .....	45
Задача 2: Улучшение экологической обстановки в городах .....	46
Задача 3: Содействие социальному согласию и безопасности .....	48
Задача 4: Поощрение рыночных реформ в жилищном и городском секторах .....	49
Задача 5: Совершенствование рынков земельной собственности и недвижимости и обеспечение соблюдения прав частных лиц на землю .....	50



## ВВЕДЕНИЕ

2000 год является уникальным и символическим моментом для государств - членов Европейской экономической комиссии (ЕЭК) с точки зрения выработки и подтверждения видения роли ЕЭК и масштабов ее деятельности в новой эре. Настоящая Стратегия отражает мнения правительств стран - членов ЕЭК о том, что условия жизни и проблемы в городах носят комплексный характер и должны рассматриваться в более широком контексте социально-экономического развития. Их нельзя вычлнить из общего национального и международного контекста социально-экономического развития, охраны окружающей среды, поддержания мира и безопасности.

Стратегия преследует следующие цели:

a) *обеспечить признание* важного значения сектора населенных пунктов для социального, экономического и экологически безопасного развития;

b) *поощрять* демократическое управление в регионе путем содействия участию общественности в процессе принятия решений, укрепления потенциала местных органов и неправительственных организаций, создания основ для конструктивного участия частного сектора и определения новой роли центрального правительства;

c) *укреплять* представление о том, что развитие городов и сельских районов является важной составной частью национальной экономики. Такое развитие создает инвестиционные возможности и представляет собой значительный потенциал для оживления национальной экономики;

d) *обеспечивать* гарантии прав собственности на землю, инвестиций и других прав частных лиц и публичных прав на недвижимое имущество и оказывать содействие территориально-пространственному планированию и рациональному использованию окружающей среды посредством создания и модернизации систем землеустройства;

e) *способствовать* продвижению по всем таким основным стратегическим направлениям деятельности ЕЭК, как устойчивое развитие, учет гендерной проблематики, уделение особого внимания странам с переходной экономикой и привлечение деловых кругов, как это определено в Плане действий ЕЭК, утвержденном в 1997 году.

В основе Стратегии лежат положения Повестки дня Хабитат и Повестки дня на XXI век, при этом особое внимание уделяется вопросам, представляющим общий интерес для всех стран региона ЕЭК и вызывающим у них озабоченность. В Стратегии нашли свое отражение опыт, потребности и подходы, выявившиеся в ходе пятидесятилетнего сотрудничества в рамках Комитета ЕЭК по населенным пунктам.

Предполагается, что Стратегия станет руководством для Комитета ЕЭК по населенным пунктам в деле разработки и непрерывной адаптации его программы работы на первые пятьдесят лет нового тысячелетия. Стратегия может оказаться полезной для ЕЭК при определении областей конкретной компетенции в реализации задач следующего тысячелетия в области развития населенных пунктов посредством использования комплексного подхода, сочетающего охрану окружающей среды, экономику, землеустройство, участие граждан, инвестиционные возможности и вопросы социальной политики, на основе опыта, накопленного ЕЭК. Одновременно данная Стратегия нацелена на то, чтобы обеспечить единство в деятельности ЕЭК и других международных организаций и позволить избежать дублирования их работы.

Для осуществления настоящей Стратегии Комитет и правительства стран ЕЭК будут играть ведущую роль в деле объединения различных участников процесса развития населенных пунктов на основе их желания и готовности обсуждать общие вопросы. В интересах повышения качества жизни в государствах - членах ЕЭК Комитет считает своей обязанностью развивать сотрудничество между центральными правительствами, местными органами власти, деловыми кругами и НПО. С этой целью Комитет будет расширять свое сотрудничество, в частности, с Консультативной сетью по вопросам управления жилищным фондом и городским хозяйством\*.

---

\* Консультативная сеть была создана в 1997 году. Она является независимой и включает в себя экспертов из частного сектора, НПО и местных органов власти.

## I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕЭК ПО УЛУЧШЕНИЮ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ В НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ

Регион ЕЭК характеризуется некоторыми признаками, которые превращают Комитет ЕЭК по населенным пунктам в прекрасный форум для проведения сравнительных исследований, разработки политики, анализа и обмена идеями по вопросам городского и территориально-пространственного развития. Этот регион имеет давнюю богатую историю развития, характеризуется различными правовыми и административными традициями, языками и культурами. В нем проживает высокообразованное население, и многие страны этого региона имеют эффективные органы местного самоуправления и демократические структуры, которые опираются на многопартийные системы и парламентское представительство. Присущее данному региону разнообразие, вытекающее не только из наличия в нем больших и малых стран, но и из богатого разнообразия его субрегионов с географической, этнической и культурной точек зрения, превращает регион ЕЭК в прекрасный источник опыта и вдохновения.

Работа Комитета ЕЭК по населенным пунктам и его вспомогательных органов зиждется на прочной основе. Уже почти 50 лет Комитет посвящает основную часть своих ежегодных сессий всеобъемлющему рассмотрению текущих тенденций и политики в области жилья, строительства и планирования. Начиная с 1958 года он регулярно публикует статистические данные практически по всем европейским странам в *Ежегодном бюллетене жилищной и строительной статистики для Европы и Северной Америки*. После второй мировой войны его деятельность была сосредоточена в первую очередь на восстановлении Европы. Затем он расширил сферу своей деятельности, связанной с жилищным сектором, и включил в свою работу социально-экономические аспекты жилищной тематики и вопросы фактического спроса на жилье и долгосрочные потребности в нем. Тем самым Комитет способствовал разработке жилищной политики во многих государствах-членах. Другой проблемой является финансирование жилищного сектора, методы и способы которого изучаются начиная с 1952 года.

Комитет также изучал взаимосвязь между экономически жизнеспособными структурами населенных пунктов и формами городской организации жизни и их социальными и природоохранными характеристиками. Тематика реконструкции городов была включена в программу работы Комитета в 1961 году после организации первого симпозиума по этой теме. Позднее тематика планирования была расширена и началась разработка таких других тем, как землепользование, формы городской организации жизни и плотность населения в городах, рациональное использование природных ресурсов и городских зеленых зон, транспорт и градостроительное проектирование. Одним из долгосрочных вопросов, который стал предметом анализа в различных формах и контекстах, являются взаимоотношения между центральным правительством и органами местного управления.

С учетом срочной потребности в оказании содействия развитию землеустройства посредством обеспечения гарантий собственности, создания рынков недвижимости в странах с переходной экономикой и совершенствования систем регистрации земельных участков и земельных кадастров в странах с рыночной экономикой в 1996 году Комитет учредил Совещание должностных лиц по вопросам землеустройства. В 1999 году Совещание стало постоянным рабочим органом под названием: Рабочая группа по вопросам землеустройства.

За последние десять лет тематика и методы работы Комитета изменились. Общая тенденция заключалась в переориентации с узких секторальных и технических вопросов на комплексные и междисциплинарные темы и со строгих и формальных методов работы на создание небольших групп экспертов и большую организационную гибкость. Характер конечных результатов деятельности также был переориентирован с общих докладов на все большее использование практических руководящих принципов и исследований по конкретным странам и миссий экспертов. Приводимый ниже перечень последних руководящих принципов и выполняемых

проектов дает представление о направлении деятельности Комитета:

- Руководящие принципы жилищной политики: Опыт ЕЭК применительно к странам, переживающим переходный период (ЕСЕ/НВР/84, 1993 год);
- Руководящие принципы управления земельными ресурсами (ЕСЕ/НВР/96, 1996 год);
- Стратегии осуществления политики в области обновления городов и модернизации жилищного фонда (ЕСЕ/НВР/97, 1996 год);
- Компендиум ЕЭК, включающий образцы положений для строительных правил (ЕСЕ/НВР/81/Rev.1, 1996 год);
- Руководящие принципы планирования устойчивого развития населенных пунктов (ЕСЕ/НВР/95, 1996 год);
- Национальные обзоры жилищного сектора: Болгария (ЕСЕ/НВР/101, 1996 год); Польша (ЕСЕ/НВР/107, 1998 год); Словакия (ЕСЕ/НВР/111, 1999 год); Литва (ЕСЕ/НВР/117, 2000 год);
- Финансирование жилищного сектора: основные концепции и термины (ЕСЕ/НВР/102, 1998 год);
- Основные тенденции, характеризующие развитие городов в регионе ЕЭК (ЕСЕ/НВР/108, 1998 год);
- Целевые исследования по вопросам обновления городов и модернизации жилищного фонда; Вена (ЕСЕ/НВР/106, 1998 год); Братислава (ЕСЕ/НВР/112, 1999 год); Будапешт (ЕСЕ/НВР/115, 2000 год); Любляна (ЕСЕ/НВР/116, 2000 год); и оценка (НВР/1999/9);
- Тенденции развития населенных пунктов в центральной и восточной Европе (ЕСЕ/НВР/105, 1997 год);
- Социально-экономические выгоды оптимального землеустройства (1998 год).

Наконец, в опыте ЕЭК присутствует ряд определенных элементов, имеющих ценное значение для ее будущей работы: разнообразие государств, являющихся ее членами, с точки зрения культуры, традиций, образа жизни; научное качество ее работы; ее ориентированный на политику и практический подход; сосредоточение на реальных потребностях государств-членов; непрерывность ее работы. Это способствует социально-политической стабильности и экономическому развитию в регионе и его городах. Сотрудничество в области населенных пунктов в регионе ЕЭК должно быть одним из инструментов содействия социально-экономической интеграции и сближению народов в регионе ЕЭК в социальном и экономическом отношениях.

## **ТЕНДЕНЦИИ И ИЗМЕНЕНИЯ, ВЛИЯЮЩИЕ НА РАЗВИТИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ**

### **А. Глобализация**

В течение примерно пятнадцати прошлых лет действие целого ряда факторов серьезно изменило перспективы глобального политического, экономического и социального развития: все более широкое признание демократических институтов и рыночных экономических систем; либерализация торговли и международных потоков капитала; рост числа и влияния транснациональных корпораций; а также быстрый технологический прогресс, особенно в области информационно-коммуникационных технологий.

Одновременно появляется и целый ряд новых проблем: а) глобализация и новые технологии могут способствовать выбору более экологичных структур экономического развития, но эти технологические выгоды могут сводиться на нет загрязнением и чрезмерным использованием ресурсов в результате расширения экономической деятельности; б) экономическая интеграция требует дальнейшей либерализации торговли, увеличения инвестиций и финансовых потоков, однако многие страны, в которых формируются новые экономические структуры, опасаются продолжать делать свои рынки более доступными для импорта из развитых стран. Глобализацию иногда обвиняют в росте безработицы и в увеличении разрыва в уровне доходов. Экономическая зависимость и неравенство в доходах могут привести к социальной сегрегации в городах.

Глобализация может серьезным образом влиять на структуру общин. Такое влияние характеризуется: а) растущей интернационализацией метрополий с точки зрения как капитала, так и рабочей силы; б) изменениями в распределении ответственности между государством и частным сектором; с) усилением роли нескольких крупных городов в пределах страны; d) социально-экономической поляризацией в городах.

Глобализация, усиливаемая европейской интеграцией, делает более острой конкуренцию между городами. Крупные европейские города привлекают трудовые ресурсы и реорганизуют деятельность в экономическом и жилищном секторах. Технологические перемены, особенно новые информационные технологии, благоприятствуют превращению этих городов в центры услуг, образования, ноу-хау и капитала, а также в "ворота" для международных рынков.

### **В. Устойчивое развитие**

Концепция устойчивого развития, включенная в международную повестку дня после опубликования в 1987 году доклада Брундтланд и проведения в 1992 году Конференции в Рио-де-Жанейро, легла в основу глобальной политики. Концепция устойчивого развития опирается на принцип удовлетворения насущных потребностей без ограничения возможности развития будущих поколений. В сфере планирования, градостроительства и управления населенными пунктами для достижения такой цели становится еще более необходимым обеспечить следующее:

- а) наличие соответствующих строительных технологий и экологически рациональных проектов;
- б) низкий уровень энергопотребления и развитие возобновляемых источников энергии;
- с) выборочное и эффективное использование ресурсов, рециклизация;

d) использование руководящих экологических принципов в области развития населенных пунктов и землепользования;

e) участие общественности в процессе принятия решений.

Устойчивое потребление связано с целым рядом ключевых вопросов, а именно: улучшением качества жизни; более рациональным использованием ресурсов; снижением объема отходов; учетом жизненного цикла и учетом интересов обеспечения справедливости. В условиях, когда все страны - члены ЕЭК стремятся к увеличению своих доходов и валового национального продукта, становится очевидным, что экономический рост во многих случаях вступает в противоречие с задачами обеспечения устойчивого потребления. Современные тенденции указывают на то, что увеличение объема потребления более чем перевешивает все выгоды, связанные с более рациональным использованием энергии и ресурсов. Вместе с тем есть примеры роста объема производства при сокращении объема используемых ресурсов. Кроме того, растет понимание необходимости реформ национальной экономической политики таким образом, чтобы цены на товары и услуги отражали связанные с их производством или оказанием экологические издержки.

Для того, чтобы обеспечить устойчивое развитие населенных пунктов в регионе ЕЭК, потребуется время. Существующая физическая инфраструктура, жилищный фонд, структура энергопотребления в населенных пунктах, системы городского транспорта и системы удаления отходов по-прежнему являются недостаточно устойчивыми в большинстве стран и общин. Многие из этих структур порождены культурными традициями, а их недостатки усиливаются давлением со стороны коммерческих кругов. Потребуется постепенное наращивание усилий при активном участии всех участников с целью адаптации структур и инфраструктуры населенных пунктов и развития новых подходов, благоприятствующих формированию навыков устойчивого потребления.

Положение, сложившееся в центральной и восточной Европе в процессе перехода к рыночной экономике, создает возможности как для устойчивого развития городов, так и для сохранения национального исторического наследия. Большинство стран с переходной экономикой приняли концепцию устойчивого развития и вытекающие из нее задачи и стремятся выполнить Повестку дня на XXI век. Вместе с тем в программах развития городов и в ходе их практической реализации акцент на устойчивое развитие делается весьма редко.

На практике успешное выполнение задач устойчивого развития будет зависеть от того, насколько их реализация будет способствовать улучшению состояния окружающей среды посредством развития более эффективных городских услуг и изменения образа жизни, а не от того, насколько будет сокращен объем производимых товаров и оказываемых услуг. В некоторых странах на муниципальном уровне возникает много противоречий между коммерческим и устойчивым развитием, что усугубляется пробелами законодательства и недостаточной развитостью институциональных структур.

### ***С. Европейская интеграция и рыночные реформы в регионе ЕЭК***

В Европейском союзе основными целями развития населенных пунктов являются: а) сбалансированное социально-экономическое развитие регионов; б) повышение качества жизни; в) ответственное рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды; и д) рациональное использование земли.



Ряд стран находятся на стадии вступления в Европейский союз. Это позволит укрепить их торговые отношения с Европейским союзом и повысить потенциал субрегионов, находящихся в географической близости к западу. Вместе с тем процесс интеграции может тормозиться отсутствием необходимых городских сетей и инфраструктуры, международной миграцией и диспропорциями в уровне жизни городского и сельского населения.

Реструктуризация сельского хозяйства в этих странах во многих случаях приводит к сокращению уровня занятости в сельских районах. Значительная миграция из сельской местности влечет за собой дальнейшее ослабление сектора государственных и частных услуг в этих районах. Эта тенденция представляет собой одну из основных проблем и требует принятия эффективных политических мер в социально-экономической сфере и сфере территориально-пространственного планирования.

Во многих странах с переходной экономикой городские системы были хорошо развиты в период их социалистического прошлого благодаря созданию промышленных центров. В настоящее время в этих промышленных городах идет экономическая перестройка. Переход к рыночной экономике способствует становлению торговли и услуг, которые имеют тенденцию к развитию в крупных городах, где инфраструктуры связи и транспорта являются более совершенными, чем в старых, промышленных центрах и малых городах. Говоря о последствиях войны в юго-восточной Европе, важно отметить, что они проявляются в странах, где проведение экономических и политических реформ характеризовалось большей нерешительностью, чем в других странах с переходной экономикой.

Несмотря на различие жилищных проблем, цели жилищной политики во всех странах региона в основном аналогичны, а именно: как удовлетворить жилищные потребности населения, располагающего небольшими средствами или вообще их не имеющего; как предотвратить незаконное строительство жилья и как смягчить проблемы и риски, связанные с такими поселениями, путем обеспечения базовых элементов инфраструктуры.

Деятельность в области городского и территориально-пространственного планирования, осуществляемая Комитетом ЕЭК по населенным пунктам, являющимся форумом для стран Европейского союза, центральной и восточной Европы и Средиземноморского бассейна может способствовать европейской интеграции.

#### ***D. Демографические тенденции***

Иммиграция из-за пределов Европы, которая к середине 80-х годов начала снижаться, вновь весьма стремительно возросла до своих рекордных показателей в 1992 году, когда общий приток иммигрантов достиг 2 млн. человек. Возобновившийся в последние годы приток иммигрантов, особенно просителей убежища и незаконных мигрантов, снова достиг рекордного уровня и выдвинул вопрос иммиграционного контроля и ассимиляции иностранного населения на первый план в политической повестке дня. Все больше современных миграционных потоков становятся подпольными и незаконными, и все чаще они контролируются организованными сетями в рамках приносящей миллиардные прибыли международной индустрии миграции.

В 90-х годах ожидавшейся массовой миграции граждан восточной Европы и бывшего Советского Союза не произошло, хотя уровень миграции и повысился. В восточной Европе продолжает преобладать этническая миграция, порожденная открытием границ и распадом старых общин. Это касается Содружества Независимых Государств (СНГ), где наблюдается возвращение в Российскую Федерацию проживавшего за ее пределами русского населения, и особенно Балканского региона, где миграция вызвана распадом бывшей Югославии и возникшими в этой связи конфликтами в Хорватии, Боснии и Герцеговине и совсем недавно в Косово. Восточная Европа также стала назначением значительной миграции, включая транзитных мигрантов из юго-

восточной Европы, в основном незаконных. Многие из этих мигрантов, будучи не в состоянии попасть в западную Европу, могут стать постоянными жителями, создавая новые интеграционные проблемы в восточной Европе.

Демографические тенденции в Европе имеют серьезные последствия:

- увеличивается число домашних хозяйств и уменьшается их средний размер. Это означает, что спрос на жилье растет более быстрыми темпами, чем население;
- растет число семей с одним родителем и "воссозданных семей", в связи с чем увеличивается число детей, живущих либо с одним родителем, либо с одним родителем и отчимом или мачехой (приблизительно 25% или больше в некоторых странах);
- рост средней продолжительности жизни также способствует росту числа домашних хозяйств.

Процесс старения населения и связанного с ним усиления бремени иждивенчества будет ускоряться в условиях снижения рождаемости. Тенденции в области иждивенчества могут прогнозироваться с учетом того, что большинство соответствующих лиц уже появилось на свет. В некоторых южноевропейских странах, которые в прошлом характеризовались относительно молодой возрастной структурой населения, в настоящее время происходит особенно стремительное старение населения. Связанное с возрастом бремя иждивенчества в этих странах становится более тяжелым, чем в странах северной Европы. Иммиграция не является решением проблемы старения населения, поскольку она не влияет на структуру семей коренного населения.

Процесс старения населения подрывает финансовую состоятельность государственных пенсионных программ и других программ социального обеспечения, финансирование которых осуществляется за счет отчислений из заработной платы, и его влияние на стоимость медицинского обслуживания также является весьма существенным. Издержки, связанные со старением населения, понесут все страны. Насколько управляемым будет этот процесс, зависит от коэффициента рождаемости в стране и действующих в ней политических и экономических факторов. Страны с относительно высоким коэффициентом рождаемости, расположенные в основном в северо-западной Европе, будут в состоянии обеспечить относительный контроль за процессом, связанным со старением населения. Если коэффициент рождаемости в странах южной и восточной Европы будет и впредь снижаться, то у них будет гораздо меньше шансов справиться с возникающими проблемами.

### III. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

*Цель* Комитета по населенным пунктам заключается в содействии устойчивому развитию населенных пунктов в регионе ЕЭК, повышению социально-экономического благосостояния и в поддержке демократических методов управления. "Сердцевиной" такой стратегии является повышение качества жизни.

#### **Задача 1: Поощрение системы оптимального и демократического управления, отвечающего потребностям местных общин**

Управление можно определить как использование политической, экономической и административной власти для руководства делами страны на всех уровнях, включая механизмы, процессы и институты, с помощью которых такая власть реализуется, и с учетом отношений между ними. Переориентация на рыночную экономику с присущими ей политическими и социальными изменениями в секторе населенных пунктов некоторых стран породила широкие административные и экономические реформы, направленные на адаптацию роли правительств в области жилищного строительства и градостроительства. Государство уже не считается основным поставщиком жилья и организатором градостроительства, а рассматривается, скорее, как партнер, катализатор и помощник в системе управления. Процесс демократизации затрудняется из-за недостатка местных связей и неэффективности общественного контроля; незначительной роли низовых организаций; а также слабости местных правительств и ограниченности местных бюджетов. Одна из ключевых задач, стоящих перед некоторыми муниципалитетами, заключается в том, как сократить масштабы коррупции и впоследствии искоренить ее, поскольку она негативно влияет на предоставление городских услуг и поддержание их качества, ведет к неэффективному и несправедливому распределению ресурсов и подрывает возможности инвестирования в местную экономику. В районах, подверженных стихийным бедствиям, местные органы власти нуждаются в стратегиях учета фактов риска для подготовки к серьезным бедствиям (взрывам на промышленных предприятиях, землетрясениям, оползням, пожарам, лавинам и т.д.).

Рациональное управление является, в частности, процессом с участием всех слоев населения; оно должно быть открытым, подотчетным и эффективным. Выдвижение управления на первый план - это один из признаков изменения всех прошлых стратегий, в которых основное внимание уделялось экономическим и финансовым вопросам.

Оптимальное управление предполагает важную роль правительства и частных собственников в планировании и программировании на национальном, региональном и местном уровнях. Участие населения - это инструмент, позволяющий установить политические, социальные и экономические приоритеты на основе широкого согласия всех слоев общества. Оптимальное управление также предполагает эффективную роль частного сектора как источника создания возможностей, занятости и дохода. Необходимо также уделять внимание взаимодействию на двустороннем и многостороннем уровне.

Комитет будет добиваться:

- выявления более последовательной системы управления населенными пунктами для достижения целей устойчивого развития;
- оказания помощи странам ЕЭК в разработке национальных программ оптимального управления сектором населенных пунктов. В их основу должен быть положен анализ опыта и наилучшей практики как на региональном, так и на национальном и местном уровнях;
- проведения политики, нацеленной на следующие аспекты:

- i) ключевые государственные институты, занимающиеся вопросами градостроительства и развития регионов, включая правовые и судебные системы;
- ii) распределение функций принятия решений в финансовой и административной областях между учреждениями центрального, регионального и местного уровней;
- iii) вовлечение основных групп населения и отдельных лиц в процесс принятия решений;
- iv) управление институтами государственного и частного секторов, занимающихся экономическим развитием и социальными вопросами;
- v) реформа гражданской службы в области градостроительства и подготовка менеджеров и специалистов.

## **Задача 2: Улучшение экологической обстановки в городах**

Разработка концепции устойчивых и пригодных для жизни городов является одной из важных задач Комитета. Она требует наличия комплексной основы для принятия решений и коренного изменения традиционных взглядов. Существует потребность в переносе акцента с мер исправительного характера на меры, в основе которых лежит идея прогнозирования и предупреждения событий, а также с управления охраной окружающей среды на управление спросом на ресурсы окружающей среды со стороны отдельных лиц, а также транспортного и делового секторов на местном уровне.

Возрождение городов крайне необходимо для обеспечения надлежащих условий жизни в больших и малых городах и их улучшения в интересах проживающих и работающих в них людей. Оно позволяет создать новые возможности в плане развития с более тщательным, комплексным учетом социально-экономических и культурных аспектов. Возрождение играет ключевую роль в усилиях по реализации программы устойчивого развития, поскольку необходимо сдерживать разрастание городских территорий и сосредоточить первостепенное внимание на поиске новаторских решений для решения проблемы бывших промышленных зон, которые пришли в упадок и портят внешний вид многих городов. Процесс возрождения города является динамичным и позволяет судить о том, каким образом город непрерывно обновляется, изменяется и воссоздается, приспособляясь к новым требованиям. Вместе с этим данный процесс не является автоматическим; он требует согласованных и настойчивых усилий.

Возрождение городов можно считать инструментом создания пригодного для жизни города. Такую задачу можно решить за счет комплексной интеграции мер, присущих экономической, социальной, жилищной и плановой политике. Диспропорции занятости в отдельно взятом городе обычно считались проблемой местного значения, не имеющей большой важности для общенациональной экономической политики. Однако города играют важную роль в создании национального богатства. Вопросы социальной справедливости и равенства продолжают вызывать основную обеспокоенность, однако во многих странах они остаются всего лишь предметом обеспокоенности. Возрождение городов неотделимо от развития сельских районов. основополагающее значение для возрождения населенных пунктов имеет региональная и местная координация действий с участием общественности.

Одной из мер, принимаемых в контексте возрождения городов, служит создание горизонтальных межотраслевых рабочих механизмов в рамках государственного и частного сектора или введение регламентированных в законодательном порядке услуг, позволяющих укрепить отношения между различными заинтересованными участниками этой деятельности,

например в сфере научных исследований, разработки политики, реализации проектов и управления ими. Более тесное сотрудничество может способствовать более целенаправленному обслуживанию жителей городов.

Во многих больших и малых городах региона ЕЭК были предприняты многочисленные инициативы, направленные на стимулирование устойчивых структур потребления. Многие инициативы на местном уровне проекты и программы нацелены на повышение осведомленности населения относительно воздействия индивидуального потребления на окружающую среду, изменение предпочтений потребителей в пользу экологических товаров и услуг и поощрение устойчивого использования энергоносителей, воды, сырья и земли отдельными лицами и общинами. Необходимо устранить барьеры (например, те нормативные положения, которые препятствуют экономическим и налоговым стимулам), с тем чтобы поощрять инициативы в области устойчивого потребления на местном уровне. Необходимо также поощрять стимулирование и более тесное сотрудничество и партнерские отношения между центральными, местными и региональными органами власти и такими основными группами, как ассоциации потребителей и неправительственные природоохранные организации.

Эффективное планирование землепользования необходимо для недопущения бесконтрольного разрастания малых и больших городов. На местном уровне требуются надлежащие механизмы планирования для предотвращения ущерба культурному наследию города, наносимого крупными предприятиями. Восстановление археологического и архитектурного наследия в городах позволяет укрепить связь между современностью и их историческим прошлым, стимулирует развитие чувства самобытности и способствует культурному обогащению их жителей. Градостроительное проектирование должно способствовать улучшению связей и взаимодействия в обществе и облегчать интеграцию коммерческих, институциональных и жилищных услуг. Идея должна заключаться в том, чтобы создать более сбалансированную общину (в противовес концепции спального района) с широким выбором возможностей для работы на местных предприятиях и в коммунальном хозяйстве, в школах, медицинских учреждениях и на промышленных объектах. Видоизменение населенных пунктов должно быть направлено на повышение привлекательности и качества жилых и деловых зон, в частности посредством:

- обеспечения оптимального сочетания жилых и деловых зон на основе применения принципа территориально-пространственной близости;
- укрепления социальных связей для групп населения, находящихся в неблагоприятном положении;
- поддержания, обновления и сохранения культурного и архитектурного наследия;
- осуществление городской планировки в целях развития малых и средних предприятий в сфере торговли и услуг;
- улучшения таких объектов инфраструктуры, как школы, продовольственные магазины, спортивные сооружения, места отдыха и развлечений;
- улучшения управления транспортными потоками (например, за счет ограничения скорости и движения транспортных средств, расширения пользования общественным транспортом, создания велосипедных и пешеходных дорожек, уменьшения загрязненности и зашумленности); реконструкции транспортной инфраструктуры;
- создания сети "зеленых" коридоров, сохранения природных ландшафтов, охраны лесов.

Создание структур устойчивого развития и потребления требует повышения осведомленности, ведущего к постепенному изменению подходов на всех уровнях административного управления и со стороны отдельных лиц и деловых кругов. Одной из возможностей обобщения опыта и знаний, накопленных правительственными и неправительственными органами в деле поиска альтернативных вариантов устойчивого развития, является обеспечение процесса интерактивного принятия решений. В этой связи необходимо обеспечивать открытую и заслуживающую доверия двустороннюю и обратную связь между всеми участниками.

Комитет будет добиваться:

- разработки рекомендаций, методологий и руководящих принципов политики в области устойчивых структур развития населенных пунктов, в частности в отношении городского транспорта;
- подготовки исследований и организации рабочих совещаний по вопросам обновления городов и устойчивого градостроительства;
- содействия распространению наилучшей практики в области устойчивого развития населенных пунктов, особенно местного опыта.

### **Задача 3: Содействие социальному согласию и безопасности**

Города во все времена представляли собой разнородные в социальном и культурном отношении территории со смешанным этническим и культурным наследием. Отсутствие сбалансированности между долгосрочными и краткосрочными потребностями и необходимых политических, экономических и социальных условий, обеспечивающих стабильный и надлежащий уровень жизни, а также равные возможности для мужчин и женщин всех национальностей и этнических групп, проживающих в стране, является одной из серьезных предпосылок для возникновения политической нестабильности, этнических конфликтов и проблем, связанных с беженцами и лицами, ищущими убежища.

Социальное согласие можно понимать как процесс и как конечный результат. Это - постоянный процесс создания в стране общества с едиными ценностями, едиными задачами и равными возможностями. В его основе должно лежать чувство доверия, надежды и взаимности между различными группами населения. Социальное согласие также можно толковать как отсутствие социального отчуждения. Социальное отчуждение не только оскорбляет человеческое достоинство, но и лишает людей их основных прав человека. Оно также ведет к маргинализации, отстранению или насилию, что подрывает демократические основы общества.

В странах центральной и восточной Европы переход к рыночной экономике происходит одновременно с дезинтеграцией социальных услуг, предоставлявшихся в период коммунистического правления. Во многих странах ЕЭК степень социальной защищенности значительно снизилась, что привело к ухудшению инфраструктуры в области здравоохранения, образования и социального обеспечения, ухудшению жилищных условий и условий жизни и росту нищеты. Отдельные группы населения, как, например, безработные, беженцы и этнические меньшинства, особенно уязвимы с точки зрения социального отчуждения, а в некоторых странах они в большинстве своем проживают в трущобах и незаконно занятых помещениях.

Комитет будет добиваться:

- поощрения деятельности и обмена опытом в области предоставления дешевого жилья и осуществления программ строительства и модернизации социального жилья;
- поощрения градостроительной политики, которая препятствует возникновению гетто, содействует укреплению безопасности, особенно детей, женщин и этнических меньшинств;
- содействия сохранению культуры этнических меньшинств при планировании развития и реконструкции населенных пунктов;
- принятия мер и рекомендаций, направленных на обеспечение правовой защиты арендаторов и квартиросъемщиков из числа представителей этнических групп и малоимущего населения;
- создания системы регистрации собственности на землю, землепользования и стоимости земли, а также обеспечения равной защиты перед законом для всех этнических групп.

#### **Задача 4: Поощрение рыночных реформ в жилищном и городском секторах**

С начала 90-х годов страны центральной и восточной Европы и СНГ добились впечатляющего прогресса на пути перехода от централизованно планируемой к рыночной экономике. Эти глубокие изменения определили новое направление в городском и региональном планировании, развитии и модернизации жилищного сектора. Они также выявили общие возможности и препятствия в совместной работе центральных, региональных и местных органов власти.

Жилищный сектор - это неотъемлемая часть рыночной экономики. Таким образом, результативность принимаемых в этом секторе мер по целому ряду причин является важным фактором обеспечения успешного перехода к рыночной экономике в странах центральной и восточной Европы. Кроме того, в странах переходного периода ощущается явная потребность в предоставлении надлежащего жилья и социальной защиты нуждающимся семьям. Помимо этой социальной цели жилищный сектор может использоваться как инструмент экономического роста и как важный фактор создания рабочих мест. В этой связи требуется, чтобы правительства принимали адекватные меры на основе концепции согласованной и комплексной жилищной реформы. Одновременно правительствам следует создать адекватную основу для деятельности частного сектора. Ощущается также потребность в решении вопросов, связанных с последствиями массовой приватизации, в результате которой появился сложный конгломерат государственной и частной собственности, т.е. жилищ, в которых под одной крышей живут и собственники, и арендаторы. Управление таким жильем может оказываться проблематичным.

На первом этапе после распада централизованно планируемой системы экономического и территориального развития вопросы городского и территориально-пространственного планирования игнорировались. Однако в последние годы большинство стран переходного периода добились определенных успехов в разработке нового законодательства и институциональных структур в области городского и территориально-пространственного планирования. Тем не менее в нынешних правовых и институциональных основах по-прежнему имеются пробелы. На местном уровне очевидно наличие трех серьезных проблем: а) фрагментарный характер процесса планирования; б) спонтанное принятие политических решений без надлежащей административной проработки и стратегического планирования; и в) отсутствие специалистов и финансовых средств у муниципалитетов.

Комитет будет добиваться:

- оказания содействия правительствам, компетентным национальным органам и учреждениям в проведении оценки и изменения в случае необходимости их жилищной политики, с тем чтобы добиться устранения проблем, существующих в жилищном секторе, и разработать долгосрочные стратегии;
- оказания содействия в создании правовых, экономических и институциональных условий для притока государственных и частных инвестиций в жилищный сектор; определения приоритетов государственного/частного сектора для принятия немедленных действий;
- повышения квалификации сотрудников, особенно занимающихся в муниципалитетах вопросами управления и планирования, в контексте оказания общей помощи в проведении реформы государственной администрации;
- оказания консультативной помощи национальным органам стран переходного периода по таким вопросам, как территориально-пространственное планирование; создание институциональной структуры; разработка практических инструментов территориально-пространственного планирования, организации работы местного транспорта, систем кадастров и налогообложения;
- оказания поддержки в разработке национальной жилищной политики и программ (включая меры по организации самообеспечения), которые на практике направлены на обеспечение надлежащим жильем социально ущемленных групп населения и беженцев;
- оказания помощи в проведении реформы законодательства в области территориально-пространственного и городского планирования;
- подготовки практических руководящих принципов и рекомендаций по законодательству, организации, финансированию и управлению в области жилищных кондоминиумов;
- обмена опытом и вынесения рекомендаций по развитию банковского сектора, с тем чтобы он предоставлял кредиты для приобретения жилья, строительные кредиты застройщикам, выдавал авансы подрядчикам и ипотечные ссуды семьям.

**Задача 5: Совершенствование рынков земельной собственности и недвижимости и обеспечение соблюдения прав частных лиц на землю**

Страны, добившиеся внутренней стабильности и обеспечившие функционирование рыночной экономики, признают, что это удалось сделать в значительной степени благодаря наличию эффективной системы регистрации прав частных лиц на землю и недорогой системы передачи прав собственности на недвижимость. Наличие соответствующих систем в области землеустройства и информация о земельных ресурсах имеет жизненно важное значение для землепользования, городского и регионального планирования, жилищного и банковского секторов, налогообложения, сельского хозяйства и охраны окружающей среды.



Учитывая бурный прогресс в области развития информационной технологии и все большую глобализацию, все страны с рыночной экономикой региона ЕЭК модернизируют свои традиционные системы кадастров и регистрации земель. Необходимы реформы с целью повышения качества услуг, предоставляемых клиентам, более широкого вовлечения частного сектора и обеспечения точных данных, доступных в нужное время.

Поддерживая переход к рыночной экономике, страны центральной и восточной Европы создают системы регистрации земель, которые будут гарантировать осуществление права на землю и недвижимость. Большой объем накопившейся работы в области регистрации прав собственности является одним из основных препятствий на пути развития рынков недвижимости и жилья, особенно в городских районах этих стран.

Комитет будет добиваться:

- подготовки руководящих принципов и типовых положений основного законодательства в области землепользования (юридические права на недвижимость; регистрация недвижимой собственности; ипотеки; передача прав собственности; ограничения землепользования и т.д.);
- обмена информацией по вопросам землеустройства (формирование и определение стоимости недвижимой собственности);
- предоставления основных консультативных услуг по аспектам укрепления институциональной, организационной и управленческой базы (создание институционального и управленческого потенциала; возмещение затрат; повышение квалификации, участие граждан и т.д.);
- оказания поддержки деятельности доноров и кредитно-финансовых учреждений и сотрудничество с ними в вопросах землеустройства (Всемирный банк, программы ЕС по оказанию помощи, ЮСЭЙД и т.д.);
- оказания технической и экспертной помощи нуждающимся в ней странам.