

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ

**Руководящие принципы по разработке  
Национального плана мероприятий по  
реализации рекомендаций национального  
обзора жилищного хозяйства и  
землепользования в странах с переходной  
экономикой на основе Женевской хартии ООН  
об устойчивом жилищном хозяйстве**

Проект

2016

Женева

**Аннотация**

**Предисловие**

**Выражение признательности**

**Содержание**

**Список сокращений**

## **I. Введение**

Информация о стране, разъяснение потребности в Национальном плане мероприятий по реализации рекомендаций национального обзора жилищного хозяйства и землепользования.

### **Обзор текущей ситуации**

- общая информация о жилищном хозяйстве, развитии городов и характеристиках народонаселения;
- институциональные и правовые основы управления жилищным хозяйством и землепользованием;
- перечень основных проблем в сфере жилищного хозяйства;
- основные заинтересованные стороны.

## **II. Руководящие принципы по разработке Национального плана мероприятий по реализации рекомендаций национального обзора жилищного хозяйства и землепользования в странах с переходной экономикой**

### **1. Объект разрабатываемого Национального плана мероприятий**

Объект разрабатываемого Национального плана мероприятий – система мер и мероприятий в области жилищного хозяйства и землепользования в контексте реализации Национального обзора жилищного сектора ЕЭК ООН в странах с переходной экономикой.

### **2. Предмет разрабатываемого Национального плана мероприятий**

Предмет разрабатываемого Национального плана мероприятий – инструменты политики и механизмы финансирования мер и мероприятий в области жилищного хозяйства и землепользования, их реализации, мониторинга и контроля.

### **3. Цель разработки Национального плана мероприятий:**

- организация деятельности институтов, призванных обеспечить реализацию Национального плана мероприятий с целью сбалансированного и устойчивого развития жилищного хозяйства и землепользования.

### **Задачи разработки Национального плана мероприятий:**

- разработка мероприятий по созданию условий, способствующих усилению сбалансированности и устойчивости функционирования экономики в сферах жилищного хозяйства и землепользования;
- разработка мер поддержки и стимулирования экономической активности, формирование благоприятного инвестиционного климата в области жилищного хозяйства и землепользования;

- выявление и задействование резервов для повышения эффективности реализации мероприятий в области жилищного хозяйства и землепользования;
- организация взаимодействия всех основных субъектов, включая государство, бизнес, органы местного самоуправления, международные организации и внешних доноров, для выработки оптимальных решений и создания эффективной системы управления реализацией Национального плана мероприятий.

Национальный план мероприятий является официальным документом на уровне Правительства (отдельного ведомства), контроль реализации которого осуществляется согласно разработанному и утвержденному к нему плану-графику реализации, а также разработанной и утвержденной системы отчетной документации, включающей ключевые индикаторы оценки его реализации.

График реализации должен быть подписан председателем Руководящего комитета. В графике должны быть отображены задачи, сроки, ответственные за исполнение сотрудники и форма отчетности.

Целесообразна разработка государственной программы как инструмента реализации Национального плана мероприятий.

#### **4. Ключевые принципы по разработке Национального плана мероприятий по реализации рекомендаций национального обзора жилищного хозяйства и землепользования**

- конкретизация перечня рекомендаций с точки зрения определения их в качестве целей;
- декомпозиция планируемых мер в контексте выделения этапов по достижению заявленных целей;
- приоритезация мероприятий по степени значимости (с учетом финансовых затрат, критичности реализации);
- оценка соотношения источников финансирования и построение финансовой модели;
- определение моделей взаимодействия участников по реализации мероприятий;
- формулирование конкретных результатов реализации мер.

#### **5. Ключевые сферы по разработке Национального плана мероприятий по реализации рекомендаций национального обзора жилищного хозяйства и землепользования**

Национальный план мероприятий должен включать в себя рекомендации по всем ключевым сферам, таким как:

- градостроительная политика;
- ЖКХ;
- жилищная политика;
- строительство;

- земельно-имущественные отношения.

В Национальном плане должна предусматриваться разработка мероприятий по созданию условий, способствующих усилению сбалансированности и устойчивости функционирования жилищного хозяйства и землепользования:

- разработка мер поддержки и стимулирования экономической активности, формирование благоприятного инвестиционного климата в области жилищного хозяйства и землепользования;
- выявление и задействование резервов для повышения эффективности реализации мероприятий в области жилищного хозяйства и землепользования;
- организация взаимодействия всех основных субъектов, включая государство, бизнес, органы местного самоуправления, международные организации и внешних доноров, для выработки оптимальных решений и создания эффективной системы управления Национального плана.

Выполнение работ должно базироваться на анализе существующего социально-экономического состояния города и системы действующих документов по развитию города.

## **6. Систематизация рекомендаций и мер**

Список рекомендаций может быть систематизирован по типу мер (административные, организационно-экономические, нормативно-правовые) либо по типу сфер (градостроительная политика, ЖКХ, жилищная политика, земельно-имущественные отношения). Для каждой из выделенных группировок формируется план график реализации (с выделением этапов) и описываются взаимосвязи мероприятий друг с другом.

Особое внимание должно быть уделено строительству социального жилья, внедрению новых стандартов энергоэффективности, формированию кадастровых основ, совершенствованию правовой базы.

### **Врезка 1. Рекомендации по укреплению политики в сфере жилищного хозяйства и землепользования.**

Содействовать дальнейшему укреплению основ налогово-бюджетной политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе за счет ужесточения контроля за государственными гарантиями, расходами региональных и местных бюджетов.

Для того чтобы снизить расходы на строительство оснащенного удобствами и доступного по цене жилья, необходимо обеспечить прозрачность решений в сфере жилищного строительства.

Необходимо совершенствовать процедуры мониторинга и работы с проблемными группами населения.

## 7. Методические подходы к формулировке Рекомендаций в категориях Целей и задач:

Цели и задачи Национального плана мероприятий в целом определяются системой целеполагания и ее показателями.

Структура целей и задач Национального плана мероприятий строится как единое дерево целей и задач, формируемое в трех уровнях. В соответствии с ним формируются системы генеральных показателей, инструментов и механизмов реализации Национального плана мероприятий.

Дерево целей и задач (см. рис. 1 ниже) представляет собой совокупность целей и задач Национального плана мероприятий, в которой выделены генеральная цель, развернутая в систему целей первого уровня и сопутствующих им задач. Системный подход требует расчленить цель на простейшие составные части, используя принцип иерархии систем, и, тем самым, представить сложные взаимосвязи в понятном и структурированном виде.

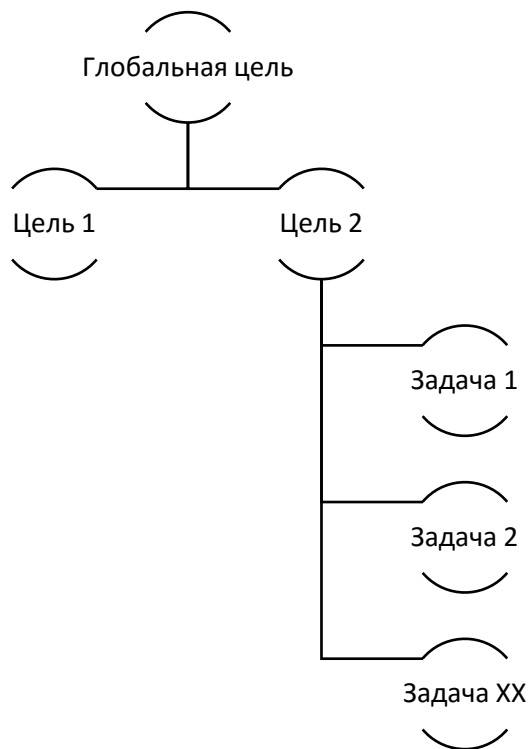


Рис. 1. Структура дерева целей и задач

Критерии определения цели:

- цель должна быть общественно значимой и оказывать заметное мультипликативное воздействие развитие рассматриваемых сфер;
- цель должна быть актуальной. Целеполагание следует осуществлять с учетом реальных нужд;

- цель должна быть реально достижима в результате осуществления мероприятий. При этом должны наличествовать конкретные показатели, по состоянию которых можно судить, что цель достигнута;
- цель должна быть представлена в измеряемой форме для обеспечения объективного мониторинга ее достижения;
- цель должна соответствовать функциям, компетенции и полномочиям всех участвующих в реализации Национального плана мероприятий;
- цель должна быть сопоставима, т.е. цели должны соотноситься с более общими, целями и работать на их достижение;
- цель должна быть привязана к временному графику, а значит должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации Национального плана мероприятий.

Структура Национального плана должна включать взаимоувязанные цели, задачи и мероприятия, структурированные по следующим принципам:

- приоритезация мероприятий по рассматриваемым сферам (этапы);
- установление индикаторов реализации мероприятий;
- формирование показателей оценки реализации;
- оценка эффективности реализации мероприятий;
- оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации Национального плана мероприятий.

## 8. Формирование взаимосвязи целей, задач и мероприятий

Цель	Задачи	Мероприятия
Направление 1. Градостроительная политика		
Цель 1	Задача 1.1.	Мероприятие 1.1.1.
		Мероприятие X
	Задача 1.2.	Мероприятие 1.2.1.
		Мероприятие X
	Задача XX	Мероприятие 1.3.1.
		Мероприятие X
Направление 2. ЖКХ		
	Задача 2.1.	Мероприятие 2.1.1.
		Мероприятие X
	Задача 2.2.	Мероприятие 2.2.1.
		Мероприятие X
	Задача XX	Мероприятие 2.3.1.
		Мероприятие X

## Врезка 2.

Направление 2. ЖКХ		
<p>Реализация мероприятий по переселению граждан из аварийного жилищного фонда</p>	<p>Задача 2.1. Уточнение количества жителей, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде</p> <p>Задача 2.2. Подготовка дополнительных мероприятий по ускорению сноса ветхого и аварийного фонда.</p> <p>Задача 2.3. Участие в программе Фонда содействия реформе ЖКХ</p>	<p>Мероприятие 2.1.1. Формирование графика по уточнению количества проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде</p> <p>Мероприятие 2.1.2. Выполнение работ по оценке количества людей, проживающих в ветхом и аварийном фонде</p> <p>Мероприятие 2.1.3. Уточнение демографического и гендерного состава населения, проживающего в ветхом и аварийном фонде</p> <p>Мероприятие 2.2.1. Финансирование в рамках подпрограммы по переселению граждан из ветхого и аварийного фонда на 2017-2018 годы</p> <p>Мероприятие 2.2.2. Привлечение дополнительных финансовых средств из бюджета</p> <p>Мероприятие 2.3.1. Разработка плана мероприятий по участию в программе Фонда содействию реформе ЖКХ</p> <p>Мероприятие 2.3.2. Определение зданий, подлежащих первоочередному переселению за счет средств Фонда содействия реформе ЖКХ</p>



## 9. Приоритезация мероприятий по рассматриваемым сферам

Мероприятия	Этапы реализации		
	Период (Этап) 1	Период (Этап) 2	Период (Этап) 3
1. Градостроительная политика			
Мероприятие 1.1.			
Мероприятие 1.2. Мероприятие XX			
2. ЖКХ			
Мероприятие XX			
3. Жилищная политика			
Мероприятие XX			
4. Строительство			
Мероприятие XX			
5. Земельно-имущественные отношения			
Мероприятие XX			

## 10. Некоторые требования к установлению индикаторов реализации мероприятий

Для мероприятий, направленных на внедрение новых технологий, модернизацию административных процессов, реализацию инвестиционных проектов	характеристику конечного результата (или промежуточного результата) реализации соответствующего мероприятия (значимый промежуточный/ожидаемый результат реализации мероприятий)
Для мероприятий, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы	характеристику или предполагаемый результат введения нормы
Для мероприятий, направленных на обеспечение постоянной реализации государственных функций	достижение заданных показателей объема и (или) качества исполнения функций (предоставления услуг) в отчетном периоде
Для мероприятий, предусматривающих реализацию функций по осуществлению государственного контроля (надзора)	контрольные события, отражающие качество, сроки, результативность осуществления контрольных (надзорных) мероприятий: проведены плановые проверки в установленные сроки (% в общем количестве запланированных); проведены проверки, результаты которых были аннулированы по решению суда, прокуратуры (иного уполномоченного органа) (% в общем количестве проверок).

## 11. Шаблон формирования показателей оценки реализации Национального плана мероприятий

Показатели оценки реализации Национального плана мероприятий должны соответствовать официально установленной на государственном уровне системе индикаторов и показателей, и быть согласованы с показателями целей устойчивого развития ООН.

<b>Цели, задачи и мероприятия реализации Национального плана мероприятий</b>	<b>Показатели, установленные в стране</b>	<b>Показатели целей устойчивого развития</b> <a href="https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7981List%20of%20Indicator%20Proposals%2011-8-2015.pdf">https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7981List%20of%20Indicator%20Proposals%2011-8-2015.pdf</a>
Направление 1. Градостроительная политика		
Цель 1		
Задача 1.1.		
Мероприятие 1.1.1.		
...		
Направление 2. ЖКХ		
...		

## 12. Оценка эффективности реализации мероприятий

Оценка эффективности реализации мероприятий Национального плана по реализации рекомендаций национального обзора жилищного хозяйства и землепользования в странах с переходной экономикой проводится в соответствии со следующими принципами:

- оценки степени достижения целей и решения задач Национального плана мероприятий;
- оценки степени реализации мероприятий и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;
- оценки степени соответствия запланированному уровню затрат;
- оценки эффективности использования средств бюджета.

## 13. Форма определения индикаторов оценки целей/задач и мероприятий

Показатели достижения целей и задач Национального плана мероприятий	Значения показателей целей и задач Национального плана мероприятий на последний год этапа реализации Национального плана мероприятий				Ответственный исполнитель
Направление 1. Градостроительная политика					
Цель 1.					
Показатель цели 1					
Показатель цели 2					
Показатель цели XX					
Задача 1.1.					
Показатель Задачи 1					
Показатель Задачи 2					
Показатель Задачи XX					
Мероприятие 1.1.1.					
Показатель 1					
Показатель 2					

Показатель ХХ					
Направление 2. ЖКХ					
...					

#### 14. Методика оценки финансовых ресурсов, необходимых для реализации Национального плана мероприятий

Оценка финансовых ресурсов, необходимых для реализации Национального плана мероприятий, на текущий момент на практике рассчитывается как объем финансовых ресурсов, направляемых на инвестиции в основной капитал.

Объем финансовых ресурсов рассчитывается на весь период реализации. В том числе, указывается информация об объеме финансирования по этапам реализации Национального плана мероприятий.

Направления финансирования	Источники финансирования	Расходы (...), годы			
		первый год реализации мероприятия	год реализации мероприятия	год реализации мероприятия	год реализации мероприятия
Направление 1. Градостроительная политика					
Цель Национального плана мероприятий	всего, ...				
	государственный бюджет, ...				
	областной (региональный) бюджет, ...				
	местный (городской) бюджет, ...				
	иные источники, ...				
Задача 1 Национального плана мероприятий	всего, ...				
	федеральный бюджет, ...				
	областной бюджет, ...				
	местный бюджет, ...				
	иные источники, ...				
Мероприятие 1.1.	всего, ...				
	федеральный				

	бюджет, ...				
	областной бюджет, ...				
	местный бюджет, ...				
	иные источники, ...				
...					
Задача 2 Национального плана мероприятий	всего, ...				
	федеральный бюджет, ...				
	областной бюджет, ...				
	местный бюджет, ...				
	иные источники (внебюджетные, доноры), ...				
Мероприятие 2.1.	всего,				
	федеральный бюджет, ...				
	областной бюджет, ...				
	местный бюджет, ...				
	иные источники (внебюджетные, доноры), ...				
...					

Модели финансирования мероприятий и проектов формируются в зависимости от специфики мероприятий, условий, источников, целей и сроков финансирования.

В зависимости от *условий* финансирования модели формируются за счет:

1. *Внутренних источников.*
2. *Привлеченного долевого финансирования.* Оно выступает на практике в двух модификациях: продажа доли инвестору; выпуск долевых ценных бумаг (открытая или закрытая эмиссия акций).
3. *Привлеченного безвозмездного финансирования,* которое включает: гранты и специальные соглашения, благотворительные взносы, государственное финансирование (кредиты, субсидии – прямые или косвенные).
4. *Долгового (заемного) финансирования,* выступающего в следующих форматах: кредиты, займы, ссуды (банковские и небанковские, долго- и краткосрочные, под разное обеспечение);

коммерческие (товарные) кредиты; выпуск долговых ценных бумаг (облигационный заем); факторинг; инвестиционный налоговый кредит; выпуск векселей; взаимозачеты; сделки РЕПО; аккредитивы и др.

5. *Комбинированного финансирования*, которое выступает, как: проектное финансирование; беззалоговое кредитование; кредитование с конвертацией в долю; венчурное финансирование; стратегические альянсы, совместные предприятия, ограниченные партнерства, товарищества на паях; финансирование крупными финансовыми институтами и иные сочетания условий, источников и методов.

В зависимости от *источников* финансирования проекты могут финансироваться:

1) *частными лицами и хозяйственными субъектами* в форме: продажи доли инвестору; проектного финансирования; беззалогового кредитования; кредитования с конвертацией в долю; венчурного финансирования; кредитов, займов, ссуд (небанковских); стратегических альянсов, совместных предприятий, ограниченных партнерств, товариществ на паях;

2) *поставщиками/покупателями* в следующих модификациях: коммерческий (товарный) кредит; взаимозачет; бартер; РЕПО; аккредитив; финансирование за счет изменения внешних факторов;

3) *специализированными компаниями* в форме лизинга, факторинга и др.;

4) *финансовыми институтами* в виде: кредитов, займов, ссуд (банковских); продажи доли инвестору; проектного финансирования; беззалогового кредитования; кредитования с конвертацией в долю; венчурного финансирования; грантов, соглашений об исследованиях и разработках; благотворительных взносов; страхования экспортных операций; финансирования крупными финансовыми институтами;

5) *государством* в форме: государственного финансирования; инвестиционного налогового кредита; грантов и соглашений об исследованиях и разработках; благотворительных взносов;

6) *участниками рынка ценных бумаг* в таких модификациях, как: выпуск долевых ценных бумаг (эмиссия акций); выпуск долговых ценных бумаг (облигационный займ); выпуск векселя.

7) *внешними донорами и международными институтами* развития в форме целевых субсидий. Модели финансирования региональных проектов и программ в зависимости от *целей* финансирования выступают, как:

- *Многоцелевое финансирование* (выпуск долевых и долговых ценных бумаг; продажа доли инвестору; кредиты, займы, ссуды; государственное финансирование; внутреннее финансирование и др.).

- *Финансирование капитальных вложений (инвестиций)* (проектное финансирование; беззалоговое кредитование; кредитование с конвертацией в долю; финансирование крупными финансовыми институтами и др.).

- *Финансирование, связанное с организационными соглашениями* (стратегические альянсы, совместные предприятия, ограниченные партнерства, товарищества на паях и др.).

- *Финансирование, связанное с оптимизацией платежного оборота* (коммерческий кредит; факторинг; выпуск векселя; взаимозачет; бартер; РЕПО; аккредитив).

- *Финансирование наукоемких и рискованных проектов* (венчурное финансирование; гранты, соглашения об исследованиях и разработках, благотворительные взносы).

- *Финансирование, связанное с внешнеторговыми операциями* (страхование экспортных операций; форфейтинг; толлинг).

### 15. Форма итоговой таблицы для формирования Национального плана мероприятий

№ п / п	Наименование мероприятия	Вид документа	Срок	Ответственные исполнители	Источники и объем финансирования	Механизм реализации (поэтапная схема реализации мероприятия)	Требования к результатам	Отчетность и контроль	Соответствующий принцип Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве
Глобальная цель									
1. Градостроительная политика									
Цель. 1.1.									
Задача 1.1.									
Задача 1.2.									
2. ЖКХ									
3. Жилищная политика									
4. Строительство									
5. Земельно-имущественные отношения									

### III. Ссылки

### IV. Приложения

- Список принятых законов в рамках реализации Национального плана мероприятий
- Список членов Руководящего комитета
- Доклады по результатам национальных рабочих совещаний (которые включают в себя окончательные повестки дня и списки участников)
- Отчеты о реализации мероприятий Национального плана мероприятий