

ЕЭК ООН

**Руководящие принципы в отношении опирающихся
на фактологические данные политики и процесса
принятия решений в области устойчивого
жилищного хозяйства и городского развития**



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Руководящие принципы в отношении опирающихся на фактологические данные политики и процесса принятия решений в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

Женева, 2020 год

© Организация Объединенных Наций, 2020 год
Все права защищены во всем мире

Заявки на воспроизведение выдержек или фотокопирование следует направлять в Центр по проверке авторских прав по адресу copyright.com.

Все другие вопросы, касающиеся прав и разрешений, в том числе производных авторских прав, следует направлять по адресу: United Nations Publications, 405 East 42nd St, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America.

Адрес электронной почты: permissions@un.org; веб-сайт: <https://shop.un.org>.

Выводы, толкования и заключения, изложенные в настоящей публикации, принадлежат ее автору(ам) и необязательно отражают мнения Организации Объединенных Наций или ее должностных лиц или государств-членов.

Настоящая публикация издана на английском и русском языках.

Публикация Организации Объединенных Наций, изданная Европейской экономической комиссией (ЕЭК ООН).

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящий документ, содержащий руководящие принципы, является результатом совместной деятельности Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат).

Секретариаты ЕЭК ООН и ООН-Хабитат хотели бы выразить признательность Агате Краузе, консультанту ООН-Хабитат/ЕЭК ООН, за подготовку проекта данных руководящих принципов. В подготовке этой публикации приняли участие следующие сотрудники секретариатов ЕЭК ООН и ООН-Хабитат: со стороны ЕЭК ООН: Гульнара Ролл, секретарь Комитета по градостроительству, жилищному хозяйству и землепользованию; г-жа Паола Деда, директор Отдела по лесам, землепользованию и жилищному хозяйству; и Сесилия Батак; и со стороны ООН-Хабитат — Фернанда Лонардони, Эмиль Ролланд, Джулия Лаванья, Райан Макоули, г-н Роберт Ндугва и Кристоф Лаланд, начальник Отдела жилищного хозяйства.

Секретариаты ЕЭК и ООН-Хабитат также хотели бы выразить признательность экспертам и Маттео Тарантино, лектору и старшему научному сотруднику Женевского университета, за их вклад в исследование и поблагодарить других экспертов за коллегиальный обзор, а также за ценный вклад и замечания.

Мы хотели бы выразить благодарность представителям следующих учреждений Европейского союза за их вклад в разработку данных руководящих принципов: Комитета регионов, Генерального директората по вопросам региональной и городской политики, Евростата, Генерального директората — Совместного исследовательского центра и Парламента ЕС.

СОДЕРЖАНИЕ

Выражение признательности	3
Резюме.....	7
Введение	11
Политический контекст.....	11
О руководящих принципах	13
Подход, определения и сфера применения руководящих принципов	13
Разработка и использование руководящих принципов.....	14
Глава 1 Подготовка данных для разработки политики в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития.....	17
Основные производители и источники данных	17
<i>Перепись жилого фонда и населения</i>	<i>18</i>
<i>Обследования домашних хозяйств.....</i>	<i>19</i>
<i>Регистры и административные данные.....</i>	<i>19</i>
Местные производители и источники данных	20
Другие источники данных и новые данные.....	22
<i>Большие данные.....</i>	<i>23</i>
<i>Геопространственные данные.....</i>	<i>24</i>
<i>Данные, генерируемые людьми</i>	<i>25</i>
Глава 2 Подготовка фактологических данных для разработки политики в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития.....	27
Принцип «никто не должен быть забыт»	27
<i>Гендерная принадлежность.....</i>	<i>28</i>
<i>Возраст</i>	<i>29</i>
<i>Уровень доходов.....</i>	<i>29</i>
<i>Инвалидность.....</i>	<i>30</i>
<i>Миграционный статус</i>	<i>31</i>
<i>Географическое положение</i>	<i>32</i>
Методологии и методы анализа данных.....	32
<i>Усовершенствование анализа данных</i>	<i>33</i>
Глава 3 Создание информационной основы для разработки политики и принятия решений в области жилищного хозяйства и городского развития.....	35
Использование глобального и регионального наборов показателей	36
<i>Ключевые показатели эффективности для «умных» устойчивых городов.....</i>	<i>37</i>
<i>Показатели процветания городов.....</i>	<i>38</i>
<i>Уделение основного внимания прошлому и будущему.....</i>	<i>38</i>



РЕЗЮМЕ

Страны и города в регионе ЕЭК ООН сталкиваются с различными проблемами городского развития: неконтролируемая урбанизация, разрастание городов, неформальная застройка, бездомность, изменение климата и загрязнение окружающей среды, а также обеспечение доступа к городской инфраструктуре и услугам, прежде всего к достаточному и доступному жилью для всех. Ситуация становится особенно сложной в случае чрезвычайных ситуаций, таких как землетрясения, наводнения и, в последнее время, распространение коронавируса COVID-19 в странах и городах региона ЕЭК ООН. Несмотря на предпринимаемые правительствами стран ЕЭК ООН значительные усилия по разработке политики, проектов и программ, а также по созданию партнерств, направленных на решение этих вопросов, сохраняются многочисленные проблемы.

Политики, специалисты-практики и ученые сходятся во мнении, что отсутствие надежной информации и фактологических данных и недостаточные возможности правительств по использованию этой информации ограничивают возможности для разработки надлежащих политических мер реагирования и являются основными причинами того, что многие политические меры не приводят к ощутимым изменениям и улучшению городской среды. Следствием этого является то, что в регионе ЕЭК ООН по-прежнему не достигнуто значительного прогресса в достижении целей в области устойчивого развития (ЦУР), особенно ЦУР 11: «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», и именно поэтому установление более высоких стандартов в отношении подготовки информации и фактологических данных, управления ими и их использования при разработке политики является одной из приоритетных задач в рамках *Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года* (Повестка дня на период до 2030 года) для обеспечения ее своевременного осуществления.

Изложенные в настоящем документе руководящие принципы (далее «Руководящие принципы») направлены на оказание правительствам в регионе ЕЭК ООН поддержки в их усилиях по совершенствованию процесса разработки опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости городского развития и жилищного хозяйства. Они послужили информационной основой для дискуссий, состоявшихся в ходе национальных семинаров-практикумов, которые были проведены в рамках финансируемого из средств десятого транша проекта Счета развития Организации Объединенных Наций (СРООН) «Опирающаяся на фактологические данные политика обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития в некоторых странах с переходной экономикой» и в ходе которых было продемонстрировано, что национальным, региональным и местным органам управления, а также другим заинтересованным сторонам в регионе ЕЭК ООН: i) требуется дальнейшая поддержка в вопросах разработки национальных и местных наборов показателей для мониторинга и осуществления политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития и достижения ЦУР; и ii) необходимо усовершенствовать процедуры подготовки фактологических данных, управления ими и их использования в процессах разработки политики и принятия решений в области обеспечения устойчивости городского развития.

В целях совершенствования процессов осуществления и обзора *Повестки дня на период до 2030 года* на всех уровнях управления и достижения ЦУР, особенно ЦУР 11, а также осуществления *Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве* и других международных соглашений в Руководящих принципах:

- a) отражено разнообразие видов деятельности, осуществляемых в настоящее время директивными органами на национальном и местном уровнях и другими заинтересованными сторонами в регионе ЕЭК ООН, по разработке опирающейся на фактологические данные политики в области устойчивого городского развития с уделением особого внимания жилищному хозяйству;
- b) представлены преимущества применения опирающихся на фактологические данные подходов к разработке политики в связи с подготовкой/сбором данных и подготовкой фактологических данных и принятием решений в контексте национальных, региональных и местных повесток дня в области развития;
- c) продемонстрировано применение на практике различных политических подходов (рамочных основ, методологий и других инструментов) в целях совершенствования процесса обзора и активизации усилий по достижению ЦУР 11 и других связанных с городами задач в регионе ЕЭК ООН.

Настоящий документ служит практическим руководством для лиц, ответственных за разработку политики, и других экспертов, участвующих в разработке, обзоре и осуществлении политики в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития на всех уровнях управления. Руководящие принципы могут использоваться на всех этапах разработки политики — от определения повестки дня и формулирования политики до ее осуществления/обзора и оценки.

Руководящие принципы относятся к региону ЕЭК ООН, где проект СРООН осуществляется с 2016 года. Тем не менее данный документ и содержащиеся в нем рекомендации также применимы к странам, расположенным за пределами региона ЕЭК ООН.

Осуществление *Повестки дня на период до 2030 года* требует широкого взгляда на жилищные и городские вопросы и применения стратегического подхода к их решению. Для этого директивным органам требуется разработать, внедрить и пересмотреть подходы к подготовке данных, а также к сбору фактологических данных и принятию решений в целях обеспечения тщательности в процессе разработки политики и того, чтобы политические решения были целенаправленными и соразмерными.

С учетом растущего значения данных для разработки политики и в целях усовершенствования процессов обзора и осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* в регионе ЕЭК ООН в Руководящих принципах: i) излагаются отдельные проблемы и возможности в области разработки опирающейся на фактологические данные политики в регионе ЕЭК ООН; ii) приводятся примеры текущей деятельности по созданию информационной основы для обзора и осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* в регионе ЕЭК ООН; и iii) демонстрируются преимущества применения отдельных подходов к разработке опирающейся на фактологические данные политики.

Во **введении** признается, что усилиям директивных органов, направленным на эффективное решение проблем городского развития, таких как ограниченное предложение доступного жилья достойного качества, препятствует целый ряд факторов, включая недостаточные возможности для всеобъемлющего и своевременного сбора и анализа данных, а также недостаточную координацию между производителями и пользователями данных в рамках данного процесса. Поэтому в нем подчеркивается, что *Повестка дня на период до 2030 года* предусматривает новый, более строгий подход к разработке и осуществлению политики, и содержится призыв к лицам, ответственным за принятие решений, использовать возможности, открывающиеся в результате «революции в использовании данных», при одновременном обеспечении того, чтобы «никто не был забыт». В этой главе разъясняется значение, придаваемое в Руководящих принципах «данным», «фактологическим данным» и «разработке политики с опорой на фактологические данные».

В **первой главе** рассматривается роль данных в разработке политики с опорой на фактологические данные. В ней указывается, каким образом следует получать/собирать высококачественные данные для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития. В ней указаны основные поставщики данных и наиболее распространенные источники данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития, особенно переписи жилого фонда и населения и обследования домашних хозяйств. В ней демонстрируется, как революция в использовании данных, включая появление «больших данных», «геопространственной информации», «общественных данных» и данных о частном секторе, изменила положение дел с производством данных и управлением ими в странах ЕЭК ООН. В этой главе описываются возможности, вытекающие из совместного производства данных, и ценность «совместных данных» для усовершенствования процесса производства городских данных с учетом ограниченных возможностей государственных бюджетов и для обеспечения того, чтобы информация и фактологические данные, используемые в процессах принятия решений, были достоверными и актуальными для решения проблем жилищного хозяйства и городского развития на местах.

Во **второй главе** говорится о том, как информация становится фактологическими данными, и о многочисленных способах обеспечения того, чтобы фактологические данные, используемые при разработке политики и принятии решений, были качественными и актуальными. В ней демонстрируется, как реализовать ключевые ценности *Повестки дня на период до 2030 года* в процессе разработки политики с опорой на фактологические данные. В этой главе наглядно показано, почему и каким образом директивные органы должны проводить анализ данных так, чтобы «никто не был забыт», и отмечена важность дезагрегирования данных по гендерной принадлежности, возрасту, этническому происхождению, уровню доходов, инвалидности и миграционному статусу. Наконец, в этой главе подчеркивается, что обеспечение качества является одной из предпосылок для подготовки надежных фактологических данных и разработки набора показателей.

Третья глава посвящена вопросу о том, каким образом информация и фактологические данные должны использоваться для обоснования политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития в целях обеспечения максимальной надежности и точности политических мер реагирования на проблемы в области жилищного хозяйства в странах и городах региона ЕЭК ООН. В ней указывается роль всеобъемлющих подходов к принятию решений в области жилищного хозяйства и городского развития. Речь идет, например, об использовании ключевых показателей эффективности для «умных» и устойчивых городов (KPI4SSC) для получения данных, необходимых для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития, а также для руководства процессом принятия решений; или о роли «заблаговременных» подходов к подготовке данных и принятию решений, особенно методологий на основе прогнозирования и сценариев, комплексной оценки устойчивости и оценок воздействия регулирования.

И последнее, но не менее важное: в этой главе делается вывод о том, что разработка политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития с опорой на фактологические данные требует «универсального» и основанного на сотрудничестве подхода к процессу разработки политики и принятию решений, в то же время охватывая проблемы и возможности, возникающие в связи с международной «передачей политики».

В настоящих Руководящих принципах содержится ряд рекомендаций, направленных на усовершенствование процесса разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития с опорой на фактологические данные в регионе ЕЭК ООН и на обеспечение увязки политики в области жилищного хозяйства и городского развития с *Повесткой дня на период до 2030 года*. В них подчеркивается важность повышения согласованности политики и более тесной увязки инициатив в области политики и соответствующих механизмов обзора с обзором хода осуществления *Повестки дня на период до 2030 года*. В содержащихся в них рекомендациях подчеркивается необходимость того, чтобы директивные органы обеспечивали комплексный и скоординированный подход к осуществлению *Повестки дня на период до 2030 года* и отслеживали прогресс в деле достижения ЦУР при участии всех соответствующих заинтересованных сторон на глобальном, региональном, национальном, субнациональном, субрегиональном и местном уровнях. В настоящем документе правительствам также рекомендуется знать о новых требованиях к отчетности, возникающих в результате осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* в их странах, и пропагандировать их в рамках всего спектра организаций.

В Руководящих принципах подчеркивается важность данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития, а также для мониторинга прогресса в достижении ЦУР. Выработка высококачественной и актуальной политики и успешная отчетность по ЦУР требуют укрепления потенциала производителей городских данных, открытости в обмене данными и транспарентности в использовании данных при разработке ответных мер политики. Это подчеркивает необходимость повышения потенциала национальных статистических управлений (НСУ) в регионе ЕЭК ООН в области своевременной подготовки городских данных, а также укрепления сотрудничества с другими организациями и учреждениями, входящими в национальные статистические системы в странах ЕЭК ООН, в целях использования значительного объема данных для разработки политики. Кроме того, поскольку города играют активную роль в реализации *Повестки дня на период до 2030 года*, крайне важно содействовать инициативам по оценке прогресса в деле обеспечения устойчивого развития на местном уровне, поддерживать подготовку данных на местном уровне и изучить возможность использования нестатистических и административных показателей при проведении обзора хода осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* и при разработке политики, опирающейся на фактологические данные. Это касается, в частности, использования уже существующих глобальных стандартов для оценки эффективности функционирования городов (с информированием о результатах в процессе работы), таких как KPI4SSC.

Директивным органам следует рассмотреть вопрос о представлении различных типов данных в открытом доступе, что является дополнительной мерой проверки точности и актуальности данных, а также фактологических данных, используемых в процессе разработки политики и принятии решений. Однако при повышении открытости данных и развитии партнерских отношений с организациями частного сектора следует обеспечить конфиденциальность и анонимность данных при одновременном обеспечении подотчетности правительства, организаций частного сектора и/или других заинтересованных сторон, участвующих в этом процессе, в том, что касается обработки данных.

Сложный характер проблем в области жилищного хозяйства и городского развития и путей их решения требуют понимания для их эффективного решения. Директивным органам следует обеспечить комплексный подход к разработке политики и принятию решений с опорой на фактологические данные, с тем чтобы максимально использовать потенциал данных в процессе разработки политики и повысить качество и надежность предлагаемых мер политики. Для повышения качества процесса разработки политики с опорой на фактологические данные необходимо более широкое признание «внешних аспектов» политических мер, например их положительных и отрицательных последствий. Этот процесс включает в себя подготовку/получение данных и разработку фактологических данных, соответствующих результатам и воздействию политических мер в отношении различных аспектов городской жизни, и, когда это уместно, в различных масштабах — региональном, национальном и наднациональном. Комплексные и всеобъемлющие методологии, системы и другие инструменты должны более эффективно использоваться для оценки комплексного воздействия мер в области жилищного хозяйства и городского развития, а также для содействия разработке надлежащих предложений в отношении будущих политики, программ и проектов.

Не менее важно и то, что, как подчеркивается в данном документе, эффективные политические меры должны быть беспристрастными и объективными. В этой связи важно учитывать следующее: i) важно преодолеть «замкнутость мышления» в связи с политикой в области жилищного хозяйства и городского развития (увеличение темпов строительства домов без учета экологических стандартов и городского планирования не поможет достичь успеха в деле расширения доступа к доступному жилью достойного качества); ii) эффективное использование оценок воздействия и комплексных оценок устойчивости, включая прогнозы, с тем чтобы сделать процесс принятия решений в большей степени ориентированным на перспективу и усовершенствовать механизмы управления рисками, возникающими в результате неблагоприятных последствий политических инициатив; iii) обмен знаниями и передовой практикой в отношении имеющихся политических механизмов и политических инструментов, используемых для обзора хода осуществления ЦУР 11 и других задач в области жилищного хозяйства и городского развития; и iv) информирование широкой общественности о политических инициативах на четкой, прозрачной основе, используя наилучшие имеющиеся инструменты и устраняя как можно больше технических, культурных и экономических препятствий для доступа.



PARDOO REALTY
18 7
202 570

ВВЕДЕНИЕ

Политический контекст

Страны и города в регионе ЕЭК ООН сталкиваются с различными проблемами: неконтролируемая урбанизация, разрастание городов, неформальная застройка, бездомность, изменение климата и загрязнение окружающей среды, устаревшая городская инфраструктура, топливная бедность и прежде всего ограниченный доступ к достаточному и доступному жилью для всех. Директивные органы прилагают значительные усилия для решения этих проблем путем разработки политики, проектов и программ, основанных на наилучших имеющихся данных, наиболее надежных фактологических данных, и для обеспечения того, чтобы такие инициативы осуществлялись своевременно. Однако с учетом ограниченных возможностей производителей данных и анализа данных, а также проблем межведомственной и внутриведомственной координации, осуществление опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития по-прежнему представляет собой сложную задачу.

В последнее десятилетие жилищное хозяйство становится все более важной темой общественных дебатов. Динамика рынка жилья спровоцировала мировой финансовый кризис, последствия которого ощущаются до сих пор. Растущее социальное и экономическое неравенство в городах, строительство неформальных поселений и трущоб, с одной стороны, и охраняемых коттеджных поселков, с другой стороны, а также постоянно растущие расходы на осуществление различных мер в городах потребовали от директивных органов дальнейших действий и побудили к принятию глобальных политических мер, включая введение *права на достаточное жилище*, в контексте *Повестки дня Хабитат (1996 год)*. Вопросам жилищного хозяйства было отведено центральное место в *Повестке дня на период до 2030 года, Новой программе развития городов и Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве*.

Право на достаточное жилище и Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве указывают на то, что доступ к доступному по цене жилью достойного качества для всех является необходимым условием для повышения качества жизни, социальной сплоченности и увеличения темпов экономически жизнеспособного и «зеленого» роста стран в городах. В *Повестке дня на период до 2030 года* подчеркивается, что ограниченность доступа к недорогому жилью, неконтролируемое разрастание городов и рост численности населения городских трущоб являются глобальными проблемами. Кроме того, в ЦУР 11 говорится о необходимости улуч-

шения городской среды путем создания интеллектуальных, безопасных и эффективных систем городского транспорта. В недавно принятой *Новой программе развития городов* основное внимание уделяется предоставлению директивным органам возможности разрабатывать и проводить в жизнь опирающуюся на фактологические данные политику обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития.

Межсекторальные ценности, отраженные в *Повестке дня на период до 2030 года*, и приверженность ее реализации были приняты учреждениями Европейского союза (ЕС), поскольку устойчивое развитие является одной из основополагающих целей ЕС, отраженных в Амстердамском договоре, заключенном в 1997 году. Несмотря на отсутствие специального мандата в отношении жилищного хозяйства, управления земельными ресурсами и городского планирования, учреждения ЕС оказывают влияние на разработку политики в области жилищного хозяйства и городского развития в государствах — членах ЕС. Речь идет, например, о принятых в ЕС положениях об энергоэффективности, правилах оказания государственной помощи, Повестке дня в области развития городов для ЕС, Основополагающем документе Европейского союза по вопросу о социальных правах, а также о соответствующих механизмах, финансировании, международном сотрудничестве, международных программах помощи и многом другом.

Директивные органы в регионе ЕЭК ООН признали, что ход осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* сдерживается наличием надежных данных и неэффективной обработкой данных. В связи с этим в документе Организации Объединенных Наций «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ) и в ЦУР¹ в рамках *Повестки дня на период до 2030 года* был поднят вопрос об установлении более высоких стандартов в отношении подготовки/сбора и использования информации и фактологических данных.

В ЦРТ была подчеркнута важность сбора и мониторинга данных для достижения целей; в них также были поставлены задачи по более эффективному использованию данных в процессе принятия решений для выработки более целенаправленных политических мер реагирования². Однако в ЦРТ: i) основное внимание уделено только развивающимся странам, и они не представ-

¹ Организация Объединенных Наций, «Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год».

² Там же.

ляли непосредственного интереса для более развитых стран; ii) центральное место отведено сбору данных на национальном уровне, в то время как во многих странах вопросами жилищного хозяйства и городского развития занимаются местные органы власти; и iii) не уделено особого внимания гендерным группам и группам коренного населения в связи со сбором и анализом данных (данные по этим группам населения не собирались некоторыми НСУ с учетом того, что эти группы зачастую со значительным отставанием получают выгоды от прогресса в области развития).

Принятие *Повестки дня на период до 2030 года* и входящих в нее 17 ЦУР позволило устранить эти недостатки. В *Повестке дня на период до 2030 года* не только изложен ряд связанных с городами целей и задач, которые служат важными вехами в разработке политики, основанной на фактологических данных, с тем чтобы «никто не был забыт» (см. перечень задач в рамках ЦУР 11 в приложении 1), но и предусмотрен новый, более строгий подход к роли данных в процессе разработки политики. Речь идет о разработке набора национальных показателей мониторинга, укреплении потенциала в области статистики и извлечении пользы из «революции в использовании данных», освоении новых технологий и новых источников данных, создании партнерств для удовлетворения требований к мониторингу, предусмотренных *Повесткой дня на период до 2030 года* (также и в менее развитых странах), и уделении основного внимания подготовке данных для местного уровня и на местном уровне³.

Например, в *Повестке дня на период до 2030 года* содержится призыв к разработке инновационных подходов и технологий для оказания поддержки производству и сбору данных, особенно в странах, не располагающих достаточным потенциалом для сбора данных. Цель 17, посвященная созданию потенциала, направлена на то, чтобы значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий⁴. В этой связи необходимо предпринять дополнительные усилия для обеспечения равноправного сбора данных и сокращения разрыва между информационно бедными и информационно богатыми странами, а также для оказания поддержки тем странам, которые все еще не располагают достаточным потенци-

алом или инструментами для подготовки необходимых данных.

Ответственность за своевременные достижения ЦУР и проведение обзора хода осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* лежит в первую очередь на национальных правительствах. Начиная с 2016 года многие страны разработали национальные стратегии устойчивого развития и планы действий. Добровольные национальные обзоры (ДНО) 2018 года, посвященные осуществлению *Повестки дня на период до 2030 года*, продемонстрировали, что директивные органы прилагают усилия по актуализации ЦУР в различных областях политики, включая статистику, и по созданию платформ для достижения ЦУР⁵. Города в регионе ЕЭК ООН продолжают демонстрировать свою решимость разрабатывать политику, основанную на информации и фактологических данных, оценивать прогресс в деле обеспечения устойчивого развития и разрабатывать соответствующие инструменты оценки⁶. В этой связи необходимо принять дальнейшие меры по совершенствованию управления в интересах устойчивого развития, а также по разработке и осуществлению основанной на фактологических данных политики в области городского развития и жилищного хозяйства в регионе ЕЭК ООН. Набор показателей, принятый Статистической комиссией Организации Объединенных Наций в 2016 году, в настоящее время уточняется, с тем чтобы обеспечить их актуальность и возможность их быстрой адаптации к национальным контекстам стран ЕЭК ООН. Директивным органам необходимо более эффективно согласовывать свои подходы к обзору хода осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* и к разработке политики в области жилищного хозяйства и городского развития. Директивным органам следует также более эффективно инвестировать средства в сбор/производство данных, а также в разработку и использование процессов разработки политики с опорой на фактологические данные, в целях ускорения прогресса в деле реализации *Повестки дня на период до 2030 года* для обеспечения того, чтобы «никто не был забыт». Политические исследования, анализ, оценки или экспертизы должны быть более тщательными и в большей степени адаптированными к потребностям лиц, ответственных за принятие решений, в политических кругах стран ЕЭК ООН.

Не менее важной является реализация *права на достаточное жилье*, которое заслуживает дальнейшего внимания с учетом того, что, по оценкам, в течение ближайшего десятилетия 1,6 млрд человек во всем мире могут столкнуться с трудностями в приобретении достаточного и доступного жилья. Тем более что в 2019 году оста-

³ United Nations, "Secretary-General Calls for 'Data Revolution', Stronger Capacity, in Message for World Statistics Day", press release, 19 October 2015. Available at <https://www.un.org/press/en/2015/sgsm17245.doc.htm>.

⁴ Организация Объединенных Наций, «Цель 17. Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития», показатели ЦУР: хранилище метаданных. URL: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/>.

⁵ Организация Объединенных Наций, «База данных добровольных национальных обзоров». URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>.

⁶ «Углубленный обзор статистики и данных о городах», ECE/CES/2019/17.

лось всего 11 лет для осуществления *Повестки дня на период до 2030 года*.

О руководящих принципах

Руководящие принципы были подготовлены в рамках финансируемого из средств десятого транша проекта СРООН «Укрепление национального потенциала в области разработки опирающейся на фактологические данные политики и механизмов подотчетности в интересах устойчивого городского развития в регионе ЕЭК ООН», который осуществляется Группой ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию и Отделом жилищного хозяйства ООН-Хабитат с 2016 года. Цель данного проекта заключается в укреплении национального потенциала в области разработки опирающейся на фактологические данные политики и механизмов подотчетности в интересах инклюзивного и устойчивого городского развития в регионе ЕЭК ООН.

Руководящие принципы направлены на оказание поддержки разработке, обзору и осуществлению опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития с целью совершенствования обзора ЦУР 11 и других связанных с городами ЦУР в регионе ЕЭК ООН.

Руководящие принципы преследуют три цели:

- a) разъяснение преимуществ применения основанных на фактологических данных подходов к разработке политики в отношении устойчивого жилищного хозяйства и городского развития;
- b) приведение примеров политических инструментов и средств, которые могут применяться для сбора и использования информации и фактологических данных с целью разработки политики и принятия решений;
- c) представление информации о путях совершенствования обзора и осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* в странах ЕЭК ООН, особенно в отношении ЦУР 11 и других связанных с городами ЦУР.

Подход, определения и сфера применения руководящих принципов

В Руководящих принципах рассматривается тема достаточного и доступного жилья и учитывается тот факт, что доступ к достаточному и доступному по цене жилью связан с энергоэффективностью зданий, доступом к земле для жилищного строительства, городским и территориальным планированием и т. д.⁷

⁷ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и ООН-Хабитат. «Право на достаточное жилище», 2014 год.

В Руководящих принципах признается, что жилье является одним из важнейших компонентов устойчивого развития городов и одним из необходимых условий повышения качества жизни, социальной сплоченности и экономического роста в городах. Руководящие принципы основываются на ключевых принципах обеспечения жильем в регионе ЕЭК ООН, сформулированных в *Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве: охрана окружающей среды, экономическая эффективность, социальная интеграция и участие*, а также адекватность с точки зрения культуры⁸.

В Руководящих принципах разработка политики с опорой на фактологические данные⁹ рассматривается как подход, который «помогает людям принимать обоснованные решения в отношении стратегий, программ и проектов, ставя наилучшие имеющиеся данные в основу разработки и осуществления политики»¹⁰. Разработка политики с опорой на фактологические данные представляет собой циклический и повторяющийся процесс, состоящий из множества перекрывающихся этапов¹¹.

В Руководящих принципах данные определяются как факты или численные показатели, которые собираются для анализа и использования в процессе принятия решений. Сами по себе данные не дают информации о том или ином явлении или его особенностях. Суть фактологических данных состоит в том, что они появляются в результате анализа данных и используются в связи с конкретным вариантом политики — они создают «аргументацию в пользу конкретной поли-

Используя методологию ООН-Хабитат, жилье считается достаточным, если оно отвечает следующим критериям: 1) гарантированность проживания, 2) наличие услуг, материалов, удобств и инфраструктуры, 3) доступность, 4) пригодность для проживания, 5) физическая доступность, 6) местонахождение и 7) адекватность с точки зрения культуры.

⁸ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. *Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве*, 2015 год. URL: <https://www.unece.org/housing/charter.html>.

⁹ Это концепция, которой трудно дать определение. Существует целый ряд способов обсуждения роли фактологических данных в разработке политики и принятии решений; сюда входит, например, «разработка политики на основе фактологических данных» (Oxman et al., 2009) или «практика, основанная на фактологических данных». Подробнее на эту тему см.: Paul Cairney, *The Politics of Evidence-based Policy Making* (Palgrave MacMillan, London/ New York, 2016).

¹⁰ Philip Davies, "What is evidence-based education?", *British Journal of Educational Studies*, vol 47, No. 2 (1999), p. 108-121.

¹¹ Фактически, данные собираются в основном на ранних этапах процесса разработки политики; в ходе этого процесса не существует одного конкретного момента ввода данных. По мере появления новых данных они включаются в процесс разработки политики, в рамках которого они «циркулируют» и обогащают запас знаний о том или ином политическом вопросе и способах его решения.

тической меры реагирования»¹², а также аргумент за и/или против нее¹³.

Разработка политики на основе фактологических данных влечет за собой подготовку информации и фактологических данных, которые имеют отношение к текущим политическим задачам; использование информации и фактологических данных для определения новых мер политики/программ и переосмысления существующих; и оказание поддержки системам подготовки данных и информации и управления ими; все из перечисленного обсуждается в Руководящих принципах.

Разработка и использование руководящих принципов

Руководящие принципы были разработаны главным образом на основе документальных данных. Сбор документальных данных осуществлялся с июля 2018 года по февраль 2019 года путем кабинетного исследования; они включают, например, официальные документы, доклады и публикации Организации Объединенных Наций, в том числе прежде всего «Региональный доклад Хабитат III об устойчивом жилищном хозяйстве и городском развитии в регионе ЕЭК ООН»; а также политические документы, законы и доклады, подготовленные учреждениями ЕС и другими международными организациями, а также странами ЕЭК ООН.

Разработка политики на основе фактологических данных влечет за собой подготовку информации и фактологических данных, которые имеют отношение к текущим политическим задачам; использование информации и фактологических данных для определения новых мер политики/программ и переосмысления существующих; и оказание поддержки системам подготовки данных и информации и управления ими; все из перечисленного обсуждается в Руководящих принципах.

При разработке Руководящих принципов были использованы мнения, высказанные в ходе неофициальных частично структурированных интервью с некоторыми представителями министерств стран ЕЭК ООН, учреждений ЕС, включая Комитет регионов, Генеральный директорат по вопросам региональной и городской политики (ГД РЕГИО), Евростат, Генеральный директо-

рат — Совместный исследовательский центр (ГД СИЦ), а также Парламент ЕС¹⁴.

Руководящие принципы дополняют «Международные руководящие принципы городского и территориального планирования»¹⁵, «Дорожную карту» по разработке статистики о достижении целей в области устойчивого развития»¹⁶, «Руководящие принципы использования регистров и административных данных в целях переписей населения и жилищного фонда»¹⁷, «Перепись населения и жилищного фонда: практика стран ЕЭК ООН в раунде переписей 2010 года» (2013 год)¹⁸ и многие другие документы¹⁹. Вместе с тем в Руководящих принципах уделяется больше внимания подготовке информации и фактологических данных, управлению ими и их использованию в процессе разработки политики, а также определяются практические пути совершенствования процесса принятия решений на всех уровнях управления.

В настоящих Руководящих принципах признается сложность вопросов городского развития и жилищного хозяйства и разработки опирающейся на фактологические данные политики на местах. Однако, учитывая большое количество теоретических подходов к разработке политики на основе фактологических данных и подходов к обзору и осуществлению *Повестки дня на период до 2030 года* в странах ЕЭК ООН, Руководящие принципы не являются исчерпывающим ресурсом по данному вопросу. Руководящие принципы относятся к региону ЕЭК ООН²⁰, однако они также актуальны и для других стран, не входящих в регион ЕЭК ООН.

¹⁴ Paul Sabatier. *Theories of the policy process*, 2nd ed. (Colorado, Westview Press, 2007).

¹⁵ UN-Habitat, *International Guidelines on Urban and Territorial Planning* (Nairobi, Un-Habitat, 2015).

¹⁶ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, Конференция европейских статистиков. «Дорожная карта» по разработке статистики о достижении целей в области устойчивого развития» (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, в продаже под № R.17.II.E.22, 2017 год).

¹⁷ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, «Руководящие принципы использования регистров и административных данных в целях переписей населения и жилищного фонда» (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, в продаже под № R.19.II.E.4, 2018 год).

¹⁸ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. «Перепись населения и жилищного фонда: практика стран ЕЭК ООН в раунде переписей 2010 года» (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2014 год).

¹⁹ С полным перечнем публикаций ЕЭК ООН можно ознакомиться по адресу <https://www.unecce.org/publications/oes/welcome.html> and the UN-Habitat publications at <https://unhabitat.org/urban-knowledge/publications/>.

²⁰ С подробной информацией о регионе ЕЭК ООН можно ознакомиться по адресу www.unecce.org.

¹² Новая Зеландия, Канцелярия Научного консультативного комитета премьер-министра, «Роль фактологических данных в формировании и осуществлении политики», доклад Главного советника премьер-министра по вопросам науки, сентябрь 2013 года.

¹³ Процесс информационного обоснования политики в области жилищного хозяйства и городского развития описывается в следующей главе.





ГЛАВА 1

ПОДГОТОВКА ДАННЫХ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

Подготовка и сбор данных лежат в основе опирающейся на фактологические данные разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития. Эти процессы необходимы для понимания конкретной проблемы и причин, по которым она требует действий и решений.

В процессе разработки политики, основанной на фактологических данных, данные могут пониматься как «факты и цифры, которые отражают нечто конкретное, но которые никак не организованы и не дают дополнительной информации о закономерностях, контексте и т. д.»²¹. Данные могут быть выражены числовым и не числовым языком (часто с помощью текста или визуальных средств)²². Хотя данные существуют вне контекста, только контекстуализированные и проанализированные данные могут быть использованы для разработки фактологических данных и обоснования политики²³.

Данные, подлежащие использованию в процессах разработки политики, должны быть актуальными, высококачественными, достаточно подробными и своевременными. Роль директивных органов заключается в выявлении различных типов производителей и источников данных и в проведении оценки потребностей в данных и пробелов в данных, особенно для оценки: i) наличия достаточного количества данных по данному вопросу или необходимости сбора дополнительных данных; ii) того, какие новые данные имеются в рамках уже существующей политики и как использовать эти данные при разработке новой политики; и iii) того, какие новые данные необходимы для решения данной конкретной проблемы, кто их производит и что служит их источником.

С этой целью в следующем разделе указаны основные поставщики данных и наиболее распространенные

источники данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития, включая перепись жилого фонда и населения и обследования домашних хозяйств. В нем описываются возможности, вытекающие из совместного производства данных, и ценность «совместных данных» как в плане усовершенствования процесса производства городских данных с учетом ограниченных возможностей государственных бюджетов, так и в плане обеспечения того, чтобы информация и фактологические данные, используемые в процессах принятия решений, были достоверными и актуальными для решения проблем жилищного хозяйства и городского развития на местах. Наконец, в этом разделе отмечается тот факт, что появление «больших данных», «геопространственной информации» и «общественных данных» изменило положение дел с производством данных и управлением ими в странах ЕЭК ООН.

Основные производители и источники данных

Доступ к качественным данным (достаточно подробным и детализированным) является одним из необходимых условий для разработки целенаправленной политики в области жилищного хозяйства и городского развития, а также имеет важное значение для выполнения обязательств, вытекающих из реализации *Повестки дня на период до 2030 года* в регионе ЕЭК ООН. В первую очередь в данном контексте ответственность лежит на НСУ и других ключевых субъектах, входящих в национальные статистические системы²⁴ стран ЕЭК ООН.

НСУ производят данные официальной статистики²⁵ и другие статистические данные, используемые для пред-

²¹ Knowledge Management Tools, “Defining Knowledge, Information, Data”, 2018. Available at <http://www.knowledge-management-tools.net/knowledge-information-data.html>.

²² CESSDA Training Team, “Data in the social sciences”, CESSDA Data Management Expert Guide. Available at <https://www.cessda.eu/DMGuide>.

²³ David Wilkinson, “What’s the difference between data and evidence? Evidence-based practice”, The Oxford Review. Available at <https://www.oxford-review.com/data-v-evidence/>.

²⁴ Национальная статистическая система представляет собой совокупность статистических организаций и учреждений, занимающихся производством/сбором, обработкой и распространением статистических данных, а также распространением данных официальной статистики от имени национального правительства.

²⁵ См. «Основополагающие принципы официальной статистики» по адресу <https://www.unece.org/stats/fps.html>.

ставления официальной отчетности по ЦУР на национальном уровне и для подготовки ДНО. Они также играют ключевую роль в подготовке важных данных для разработки политики в области жилищного хозяйства и городского развития с использованием, например, переписи жилищного фонда и населения. Организация НСУ в странах ЕЭК ООН отличается, и НСУ могут иметь региональные и местные отделения, которые также могут готовить региональные или местные статистические данные. Данные, производимые НСУ, являются общедоступными.

Помимо НСУ, другими важными производителями данных для разработки опирающейся на фактологические данные политики в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития являются организации, входящие в национальные статистические системы стран ЕЭК ООН. Все эти организации, включая муниципалитеты, неправительственные организации и научные круги, рассматриваются в нижеследующих разделах.

Перепись жилого фонда и населения

Перепись жилого фонда и населения является всеобъемлющим источником статистических данных. Они используются для оценки условий в населенных пунктах, для исследовательской работы и в коммерческих целях²⁶, а также для планирования экономического и социального развития и для административных целей.

Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (ДЭСВ ООН) дает следующее определение понятия «перепись жилого фонда»: «весь процесс сбора, обработки, оценки, анализа и опубликования или распространения другими способами статистических данных, относящихся на определенную дату ко всем жилым помещениям и проживающим в них жильцам в данной стране или в ее четко обозначенной части»²⁷. Перепись жилого фонда также позволяет оценить условия жизни уязвимых групп населения и получить подробную информацию о пространственных характеристиках качества жилья, его стоимости, удобствах, окрестностях и о том, как они могут влиять на экономическую деятельность, здоровье, социальные контакты и общие перспективы²⁸. В то время как в ходе переписи населения собираются данные о характеристиках домашних хозяйств с точки зрения демографии, в ходе переписи жилого фонда собираются данные о физических характеристиках единиц жилья.

²⁶ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций. «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда» (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, в продаже под № R.07.XVII.8, 2009 год), с. 8.

²⁷ Там же, с. 5.

²⁸ Там же, с. 158.

Собранные с помощью переписей данные используются в качестве основы для разработки программ и политики в области жилищного хозяйства и населенных пунктов, планирования землепользования и планирования мероприятий по уменьшению опасности стихийных бедствий.

Принципы любой переписи жилого фонда и населения предполагают: индивидуальную регистрацию, полноту охвата в пределах определенной территории, одновременность, установленную периодичность и возможность представления статистических данных о небольших территориях²⁹.

В ходе цикла переписей 2020 года основное внимание в рамках переписей жилого фонда и населения следует уделить следующему:

- a) тип жилых помещений;
- b) жилищные условия;
- c) статус занятости традиционных жилищ;
- d) тип владения;
- e) число жильцов;
- f) полезная площадь пола и/или число комнат в жилищных единицах;
- g) стандартная плотность (производный признак);
- h) система водоснабжения;
- i) туалет;
- j) помывочное оборудование;
- k) тип отопления;
- l) жилища по типу строения;
- m) жилища по периоду постройки³⁰.

Дополнительную информацию о переписи жилого фонда и населения, включая обзор стандартов и методов планирования, организации и проведения переписи, можно найти по адресу <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/>.

Более подробную информацию о переписи населения и жилого фонда 2020 года можно найти на сайте

²⁹ Там же, с. 8. 1) Данные должны быть дезагрегированы на уровне отдельных лиц и жилых помещений, 2) данные должны быть исчерпывающими по охвату в пределах отграниченной территории, 3) собранные данные должны относиться к четко определенному периоду времени, независимо от того, осуществляется ли сбор данных с небольшим интервалом или с использованием метода скользящей переписи, 4) данные должны собираться через регулярные промежутки времени, и 5) в результате переписи должны быть получены данные на наиболее низком надлежащем уровне.

³⁰ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, «Рекомендации Конференции европейских статистиков по проведению переписей населения и жилищного фонда 2020 года» (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2015 год), с. 219.

<https://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/census3.htm>.

Перепись не является достаточным инструментом получения всеобъемлющих данных для разработки политики в области жилищного хозяйства и городского развития. Поскольку она проводится каждые десять лет³¹, в ней не фиксируется быстро возникающая динамика или изменения, которые происходят на более регулярной основе, что является особенно проблематичным, поскольку многие страны и города в регионе ЕЭК ООН испытывают частые демографические изменения или изменения в области жилищного хозяйства.

Директивным органам следует также более эффективно использовать инструменты для сбора данных о жилищном хозяйстве и городских данных, таких как обследования домашних хозяйств³², и признать, что данные переписи могут также использоваться в качестве ориентира при проведении специализированных обследований жилищного хозяйства и анализа оценок жилищного хозяйства, а также при сопоставлении определенных географических районов или жилищных условий определенных групп с национальными нормами, установленными в ходе переписи жилого фонда и других видов деятельности.

Обследования домашних хозяйств

Обследования домашних хозяйств представляют собой еще один источник данных для разработки политики в области жилищного хозяйства и городского развития. Они могут иницироваться НСУ, правительствами (национальными/региональными/местными)³³ и другими организациями и учреждениями государственного сектора.

Переписи и обследования различаются по своему охвату, поскольку перепись является полным исчислением (т. е. исследованием каждой единицы населения, всех или всего), в то время как обследование представляет собой частичное исчисление (т. е. сегмент единиц населения, выбранных для представления всех единиц

населения, представляющего интерес)³⁴. Обследования являются более осуществимым и более дешевым методом сбора данных, чем, например, перепись.

Обследования домашних хозяйств должны проводиться параллельно с переписями населения, чтобы увязать данные о демографических и социально-экономических условиях домашних хозяйств с данными о физических характеристиках жилья. Дополнительная ценность исследований заключается в том, что они обеспечивают «надежные данные по целому ряду демографических и социально-экономических характеристик» различных групп населения, представляющих интерес³⁵.

Обследования домашних хозяйств могут использоваться для измерения социально-экономических характеристик данной группы населения в определенный момент времени. Поэтому они особенно актуальны для разработки целенаправленной городской политики. Они могут использоваться для оценки количества населения, живущего в неудовлетворительных жилищных условиях (например, в трущобах), даже в разбивке (по географическому району, гендерной принадлежности, возрасту, уровню доходов и этническим группам). Обследования домашних хозяйств, проводимые во многих странах в одно и то же время, позволяют сравнивать динамику в области жилищного хозяйства и городского развития в разных странах³⁶.

Обследования домашних хозяйств проводятся на основе выборки, взятой из определенной группы населения. Для этого необходимо задействовать соответствующие методы выборки для целевой группы населения. Методы выборки включают вероятностную выборку и выборку, не являющуюся вероятностной. Первая является более точной, поскольку результаты отражают характеристики той группы населения, из которой они выбраны. Дополнительную информацию о проведении обследований домашних хозяйств можно найти на сайте <https://www.unecce.org/stats/ces/in-depth-reviews/hsm.html>.

Регистры и административные данные

Регистры и «административные данные» играют важную роль в разработке политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития.

³¹ Что касается регулярности, то для большинства стран ДЭСВ ООН рекомендует «чтобы общенациональные переписи проводились по крайней мере каждые 10 лет». ДЭСВ ООН, «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда» (2009 год).

³² Регистры и административные данные также являются источниками данных для переписей населения в странах ЕЭК ООН.

³³ Многие города напрямую собирают данные на местном уровне с помощью обследований домашних хозяйств. Например, в Нью-Йорке есть портал открытых данных, на котором можно найти информацию по различным темам, начиная от администрации города и заканчивая образованием и здравоохранением.

³⁴ Australian Bureau of Statistics, “Statistical Language - Census and Sample”, 3 July 2013. Available at <http://www.abs.gov.au/websitedbs/a3121120.nsf/home/statistical+language++census+and+sample>.

³⁵ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций. «Обследования домашних хозяйств в развивающихся странах и странах с переходной экономикой» (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, в продаже под № R.05.XVII.6, 2005 год), с. 4.

³⁶ ДЭСВ ООН, «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда», с. 16.

В некоторых странах термин «административные данные» используется в качестве синонима данных «на основе регистров». Однако регистры можно определить как: «систематизированный набор данных уровня единиц наблюдения, способ организации которых делает возможным их обновление. Обновление — это обработка поддающейся идентификации информации с целью создания, актуализации, исправления или расширения регистра, т. е. отслеживание любых изменений в данных, описывающих единицу наблюдения или ее свойства»³⁷. С другой стороны, административные данные, как правило, представляют собой «массивы данных, содержащие собранную главным образом для административных (не исследовательских или статистических) целей информацию»³⁸. Административные данные собираются национальными/федеральными, региональными или местными органами власти.

Особое значение для разработки опирающейся на фактологические политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития имеют административные данные, получаемые из земельных реестров и кадастров.

Земельные реестры — это организации, которые регистрируют информацию, относящуюся к недвижимости, и предоставляют информацию о собственности на землю, а также о стоимости земли и ее использовании. Они дают представление о собственности на землю, гарантиях землевладения, инвестициях и других правах частных лиц и государственных органов в области недвижимости, помогая обеспечить справедливость при налогообложении земли и имущества. Кадастры относятся главным образом к землеустроительной деятельности (кадастры не относятся исключительно к вопросам собственности). Например, кадастр предоставляет подробную информацию на уровне отдельных земельных участков и включает серию карт или планов, показывающих размеры и местоположение всех земельных участков, наряду с текстовыми записями, которые описывают свойства земли.

Данные, полученные из кадастра или земельного реестра, могут быть интегрированы с социологическими, экономическими и экологическими данными, которые будут использоваться для различных видов деятельности, таких как управление активами, обеспечение кредитов, контроль за развитием, планирование и управление в чрезвычайных ситуациях, оценка воздействия на окружающую среду, сделки с жильем и анализ рынка земли, собственность на землю и имущество, земельная реформа, мониторинг статистических данных, физическое планирование, связи с общественностью, местоположение объекта, управление объектом, охрана объекта и другие.

Актуальные крупномасштабные кадастровые планы городских территорий обеспечивают базовую основу для городского и физического планирования. Таким образом, городское планирование и планирование землепользования должны осуществляться в сочетании с регистрацией земельных участков, так как они подразумевают меры, ведущие к созданию новых земельных участков и новых структур землепользования. Неспособность определить существующие структуры и права собственности может привести к задержкам или даже неудачам в осуществлении программ развития, особенно в городских районах³⁹.

Местные производители и источники данных

Своевременная разработка политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития на основе высококачественных и актуальных данных играет ключевую роль в ускорении прогресса в достижении ЦУР. Для этого директивные органы должны более глубоко осознать не только роль национальных статистических управлений и их региональных, местных отделений, но и роль производителей данных на местном уровне, особенно муниципалитетов, университетов и неправительственных организаций (НПО).

Во многих странах региона ЕЭК ООН муниципалитеты нуждаются в дополнительной поддержке для расширения их возможностей в области подготовки или сбора высококачественных данных и/или эффективного поиска источников данных. Города являются движущими факторами экономического роста и устойчивого развития и играют важнейшую роль в осуществлении всех 17 ЦУР. В городах муниципалитеты являются органами управления, наиболее близкими к гражданам. Они обеспечивают базовую инфраструктуру и услуги, а в странах ЕЭК ООН, где имеются децентрализованное управление и административные структуры, они также обладают полномочиями в области планирования жилищного хозяйства и городского развития. Кроме того, муниципалитеты обладают глубокими знаниями о местных проблемах городского развития, включая бездомность, доступ к недорогому жилью и плохое состояние жилого фонда. Муниципалитеты также производят или собирают «местные данные» — тип данных, имеющий определенный пространственный атрибут, — которые ограничены административными границами города, например, большой объем административных данных (данные на основе регистров и кадастр, о которых шла речь в предыдущем разделе).

³⁷ ЕЭК ООН, «Руководящие принципы использования регистров и административных данных в целях переписей населения и жилищного фонда».

³⁸ Там же.

³⁹ United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines: With Special Reference to Countries in Transition* (United Nations, New York and Geneva, Sales No E.96. II.E.7, 1996).

Директивные органы на всех уровнях должны содействовать развитию партнерских отношений между муниципалитетами и НСУ в целях повышения качества и своевременности данных, необходимых для разработки политики, основанной на фактологических данных. Одним из успешных примеров такой инициативы являются городские и региональные центры хранения и обработки данных CBS в Нидерландах (см. вставку 1).

Вставка 1 Городские центры хранения и обработки данных CBS⁴⁰

Городские центры хранения и обработки данных (ГЦД) CBS — это специализированные центры хранения и обработки данных, созданные в результате сотрудничества между Статистическим управлением Нидерландов (CBS), которое готовит 100 процентов официальных национальных статистических данных в Нидерландах⁴¹, и муниципалитетами в Нидерландах. Цель ГЦД заключается в том, чтобы «расширять, углублять и совершенствовать данные на местном уровне путем объединения знаний, данных и опыта CBS и муниципалитета»⁴².

В целях активизации своего взаимодействия с обществом и адаптации своих услуг к потребностям пользователей Статистическое управление Нидерландов выступило с инициативой по преобразованию национальной системы подготовки и сбора данных в целях уделения большего внимания данным для разработки политики на региональном и местном уровнях и по созданию городских центров данных. Основная идея заключается в том, что это приведет к созданию более широкой и эффективной основы для принятия решений на муниципальном уровне и обеспечит муниципалитетам прочную основу для подготовки прогнозов. С начала 2016 года городские центры хранения и обработки данных доказали, что они способствуют лучшему пониманию города, принятию более обоснованных решений на уровне города (основанных на фактах и данных), улучшению финансового состояния города и производству согласованных, стандартизированных и сопоставленных данных на местном, региональном, национальном и международном уровнях.

В целях совершенствования процессов подготовки данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития директивные органы должны также оказывать поддержку процессам сбора (и анализа) данных, осуществляемым университетами, и более эффективно использовать потенциал сотрудничества с университетами для разработки опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития.

Университеты являются хранителями знаний и производят объективные, высококачественные информацию и фактологические данные для разработки политики в области жилищного хозяйства и городского развития. По мере разработки тематических исследований, оценок политики и программ они обеспечивают информационную основу для разработки политики в области жилищного хозяйства и содействуют ее осуществлению, а также выводят примеры «передовой практики» на местах. Например, исследователи Бернского университета путем реализации инициативы «ResiDENSE: управление процессом уплотнения в целях устойчивого развития жилищного фонда в швейцарских муниципалитетах» в рамках проекта «Растущее давление в связи с уплотнением» принимают активное участие в анализе механизмов местного управления, связанных с плотностью жилищного фонда на муниципальном уровне, посредством анализа конкретных примеров. С использованием подхода, основанного на анализе конкретных примеров, в рамках исследования осуществляется сбор качественных данных о механизмах реализации инициатив по уплотнению во внутригородских районах, а также о том, способствуют ли они социально устойчивому развитию городских кварталов или препятствуют ему⁴³.

И наконец, что не менее важно, директивные органы в регионе ЕЭК ООН должны более глубоко осознать роль НПО в производстве и сборе данных для разработки политики и более тесно сотрудничать с ними в целях разработки более обоснованной политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития. НПО дополняют работу правительств в таких областях, как политика в области развития и социального обеспечения, например, предоставляя жилье и услуги по уходу малоимущим и обездоленным группам населения. Они обладают хорошим практическим пониманием проблем и потребностей на местах. Поэтому они имеют хорошие возможности для оказания поддержки деятельности национальных и местных статистических учреждений и организаций путем предоставления

⁴⁰ Statistics Netherlands, "CBS Urban data centers: substance and added value", Statistics Netherlands, 2020. Available at <https://www.cbs.nl/en-gb/dossier/regional-statistics/cbs-urban-data-centres-substance-and-added-value>.

⁴¹ CBS использует три основных источника данных. Первым источником являются около 20 общенациональных обследований. Вторым источником служат 200 национальных административных (регистровых) источников данных (полу-) правительственных организаций. В соответствии с голландским законодательством о статистике, все эти организации обязаны предоставлять Статистическому управлению Нидерландов свои административные (регистровые) источники данных. Третьим источником, важность которого быстро растет, являются «большие данные».

⁴² Там же.

⁴³ Gabriela Debrunner, "ResiDENSE – Governance of densification for the socially sustainable development of the housing resource in urban neighborhoods", PhD workshop at the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights Annual PLPR Conference in Novi Sad, Novi Sad, Serbia, 2018. Available at http://www.plpr2018.uns.ac.rs/images/doc/workshop/PLPR_Gabriela_Debrunner.pdf.

материалов и замечаний в отношении политических инициатив, статистических и исследовательских отчетов и сбора актуальных, часто труднодоступных данных (см. вставку 2).

Вставка 2 Учет лиц, ночующих на улице, в Барселоне

Разработка опирающейся на фактологические данные политики в области жилищного хозяйства и городского развития предполагает получение надежных и точных данных о количестве людей, ночующих на улицах, и решение на этой основе проблемы бездомности. Разработка политики и выделение ресурсов для решения проблем бездомности, как правило, осуществляются на городском уровне. В 2015 году в тесном сотрудничестве с муниципалитетом Барселоны Fundació Arrels (Фонд Аррельса) и Сеть по оказанию помощи бездомным (XAPSL) ⁴⁴ предприняли инициативу по подсчету количества бездомных, ночующих на улицах города.

Данная НПО поручила 700 волонтерам в группах по три–четыре человека обследовать 160 районов города в ночное время. Этот подход был применен на международном уровне и признан в качестве особенно полезного подхода к периодической оценке масштабов данного явления ⁴⁵. Эта расположенная в Барселоне НПО зарегистрировала как минимум 892 человека, ночующих на улицах, 27 мая 2015 года. Повторив эту инициативу, в ходе последнего подсчета в мае 2018 года организация насчитала 966 человек, ночующих на улице ⁴⁶.

Другие источники данных и новые данные

И наконец, роль директивных органов заключается в изучении возможностей и проблем, связанных с использованием «других», «новых» источников данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития и мониторинга ЦУР. Это требует использования изменений, вызванных глобализацией, особенно цифровизации и разработки информационных и коммуникационных технологий (ИКТ).

Процесс цифровизации привел к переосмыслению различных аспектов процесса разработки опирающейся на

⁴⁴ Дополнительная информация о XAPSL размещена на сайте <http://sensellarisme.cat/es/>.

⁴⁵ Catalan News, “Almost 900 homeless sleeping on Barcelona’s streets, according to the Fundació Arrels” Catalan News, 27 May 2015. Available at <http://www.catalannews.com/society-science/item/almost-900-homeless-sleeping-on-barcelona-streets-according-to-the-fundacio-arrels>.

⁴⁶ Arrels Fundació, “The problem”, 2018. Available at <https://www.arrelsfundacio.org/en/homeless-people/the-problem/>.

фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития (см. вставку 3). Он также оказал влияние на подготовку данных в странах ЕЭК ООН, поскольку в настоящее время многие компании собирают данные «пассивно» посредством ежедневных операций с использованием мобильных телефонов. Использование и широкое распространение ИКТ привело к увеличению объема собираемых данных: по оценкам, «90 процентов всех данных, накопленных в мире, были созданы за последние два года, и, согласно прогнозам, объем данных будет ежегодно увеличиваться на 40 процентов» ⁴⁷.

Вставка 3 Цифровизация как преимущество и недостаток в рамках жилищной политики

За последние несколько лет вопрос о переходе на цифровые технологии встал на повестку дня во всей Европе по целому ряду причин, включая тот факт, что при разумном применении и умелом использовании информационные технологии могут способствовать сбережению средств граждан, поставщиков жилья, местных органов власти и правительств и привести новое качество в политику и практику устойчивого развития городов.

Переход на цифровые технологии изменил политику и практику в области жилищного хозяйства. Он оказал влияние на процессы проектирования и строительства зданий и инфраструктуры и управления ими. Например, информационное моделирование зданий (ИМЗ) — интеллектуальный процесс, основанный на 3D-моделировании, — предоставляет архитекторам и инженерам инструменты для планирования, проектирования и строительства зданий с беспрецедентной эффективностью и пониманием.

С другой стороны, цифровизация создает серьезные проблемы для жилищного сектора. Доказано, что платформы для совместного использования жилья оказывают отрицательное воздействие на доступность жилья и сплоченность общества. И действительно, продолжающиеся дебаты о важности введения более жесткого регулирования таких платформ свидетельствуют о серьезности этого вопроса в некоторых городах. Наконец, по мере того, как эти данные становятся важным ресурсом для разработки политики в области жилищного хозяйства, значительное внимание по-прежнему уделяется этическим вопросам, связанным с конфиденциальностью данных.

Использование ИКТ для производства и сбора данных обеспечило ряд преимуществ:

⁴⁷ Организация Объединенных Наций, «Инновации в сфере данных для целей развития». URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/big-data-sustainable-development/index.html>.

- a) более широкий охват. Например, телекоммуникационные компании, платформы социальных сетей, финансовые учреждения и высокотехнологичные корпорации позволяют собирать данные о демографических тенденциях, включая повседневное поведение домохозяйств в том, что касается расходов, транспорта и другие поведенческие тенденции⁴⁸;
- b) повышение качества. Например, компании мгновенно и своевременно собирают данные с высоким уровнем детализации. Частный сектор также разработал специальные индексы в некоторых областях, одним из интересных примеров которых является Zillow US House Value Index (разработанный компанией Zillow индекс стоимости домов в США), поскольку его значение и связанный с ним прогноз могут влиять на принятие решения об инвестировании в жилье в дополнение к другим показателям, которые входят в компетенцию местных органов власти (например, национальная статистика и статистика, составляемая местными органами власти).

Кроме того, развитие компаний и технологий в области ИКТ способствовало появлению больших данных, которые, будучи новым источником данных, играют все более важную роль в процессе разработки политики, опирающейся на фактологические данные.

Большие данные

Директивным органам на всех уровнях управления следует задуматься как о возможностях, так и о проблемах, возникающих в связи с использованием «больших данных» для разработки политики.

Большие данные стали результатом революции в использовании данных; их характерными особенностями являются большой объем, высокая скорость и большое разнообразие данных. Большими данными можно назвать данные, автоматически генерируемые в быстром темпе в результате «шлейфа данных», состоящего из «пассивно собранных данных», которые мгновенно генерируются в результате ежедневного использования цифровых услуг, таких как финансовые услуги, услуги связи или информационные услуги (например, данные о банковских операциях, использовании мобильного телефона или общении в социальных сетях). Большие данные состоят из нескольких типов данных, включая электронные сделки, социальные сети, автоматические датчики, спутниковые изображения, текст, аудио, видео и телефон, и могут содержать как открытые, так и частные

данные. Это может усложнить агрегирование различных типов данных.

Одним из преимуществ больших данных является их полнота за счет высокого уровня детализации и объема. Большие данные о городе могут быть применены к классическим моделям в области городского хозяйства, в том числе к «моделям динамики в области жилищного хозяйства и теории местоположения жилых зданий». Может быть полезно изучить и понять «неравенство, связанное с социальной справедливостью и аспектами распределения транспорта, жилья и землепользования», а также с окружающей средой⁴⁹.

Однако сложность и размер таких наборов данных требуют использования больших и мощных хранилищ и технологической доставки. Таким образом, большие данные «не могут быть проанализированы с помощью обычных систем анализа данных»⁵⁰ (см. вставку 4). Кроме того, директивные органы должны обеспечить принятие соответствующих мер по уменьшению рисков, связанных с обработкой больших объемов данных, включая конфиденциальность данных.

Вставка 4 Проблемы, возникающие при использовании больших данных

Производство и использование больших данных может создать целый ряд проблем, связанных со «сбором, хранением, сохранностью, использованием и представлением данных»⁵¹. Одной из проблем является конфиденциальность данных. Люди имеют ограниченное представление о раскрываемых ими данных и часто не знают, как эти данные используются. Исследования показывают, что можно «деанонимизировать» ранее обезличенные наборы данных⁵². Кроме того, безопасности хранения данных могут угрожать утечки данных⁵³. Частные корпорации, владеющие данными, зачастую неохотно делятся ими для анализа, на основе которого принимаются политические решения⁵⁴.

Во-вторых, анализ больших данных порождает следующие проблемы: «1) получение правильной картины, т. е. резюмирование данных, 2) интерпретация

⁴⁸ The Economist, "Leveraging data successfully for development: A lack of adequate data quality can undermine efforts to use data analytics for social and economic development", 2017. Available at <https://expectexceptionaleconomist.com/leveraging-data-successfully-for-development.html>.

⁴⁹ Piyushumita Thakuria, Nebiyou Tilahun and Moira Zellner. "Proceedings of NSF Workshop on Big Data and Urban Informatics", 2014, p. 11. Available at <https://urbanbigdata.uic.edu/proceedings/>.

⁵⁰ Там же, с. 35.

⁵¹ UN Global Pulse. *Big Data for Development: Challenges and Opportunities* (2012), p. 25.

⁵² Там же.

⁵³ Rachna Khaira. "Data Breach: Aadhaar details up for grabs for just Rs 500", The Wire, 4 January 2018. Available at <https://thewire.in/210497/data-breach-aadhaar-details-grabs-just-rs-500/>.

⁵⁴ UN Global Pulse, *Big Data for Development: Challenges and Opportunities*, p. 25.

или осмысление данных с помощью умозаключений и 3) определение и выявление аномалий»⁵⁵. Кроме того, существуют «особые проблемы с использованием больших данных в городах с низким и средним уровнем доходов» в связи с появлением потенциальных источников предвзятости, которые могут возникнуть из-за непрезентативных данных, особенно в нижней части распределения доходов⁵⁶. Это может привести к проведению анализа политики, в ходе которого не учитываются определенные группы, находящиеся в нижней части спектра доходов.

Несмотря на то, что большие данные, производимые компаниями частного сектора, могут распространяться в общественных интересах на добровольной основе⁵⁷, директивным органам необходимо обеспечить наличие потенциала для анализа данных. С другой стороны, создание партнерств с частными, коммерческими организациями заслуживает особого внимания и требует решения этических вопросов, касающихся конфиденциальности данных, их качества и анонимности, включая защиту конфиденциальных личных данных (например, путем процесса деидентификации). В некоторых случаях компании могут отказаться от распространения данных «в связи с опасениями по поводу своей конкурентоспособности и конфиденциальности своих клиентов»⁵⁸.

Для смягчения этих проблем могут быть применены два потенциальных решения⁵⁹:

- а) создание «общественного пространства данных», в котором некоторые виды данных публикуются в открытом доступе после надлежащих обезличивания и агрегирования. Общественное пространство данных может дать различным государственным и частным субъектам возможности для инноваций путем разработки новых инструментов и решений на основе раскрытых наборов данных, некоторые из которых затем приносят пользу всему сообществу.

Примером может служить London Datastore («Лондонское хранилище данных»), публикующее открытые данные о городе Лондоне, что способствует осуществлению таких проектов, как «Атлас лондонских школ», который помогает гражданам выбирать подходящие школы для своих детей в зависимости от места их проживания⁶⁰;

- б) создание «сети оповещения», в рамках которой конфиденциальные данные анализируются компаниями на предмет конкретных сигналов, которые могут предупредить их о потенциальном воздействии на их бизнес или на какой-либо элемент, реагирующий на международную политику в области развития.

Геопространственные данные

Геопространственные данные — это данные, которые собираются по отношению к какому-либо пространственному атрибуту (долготе и широте или адресу). Таким образом, они позволяют точно накладывать данные на карты, облегчая проведение сравнений между регионами и отображая тенденции и корреляции, которые было бы трудно интерпретировать на основе только статистических таблиц. Геопространственные данные используются для анализа предоставления услуг, уменьшения опасности стихийных бедствий и распределения населения⁶¹, и отмечен взрывной рост их использования в контексте внедрения технологий с применением отслеживания с помощью Глобальной системы определения местоположения (GPS) и доступа к Интернету.

В других формах статистических данных ведущую роль играют централизованные НСУ. Однако в связи с децентрализованным характером сбора геопространственных данных для эффективного использования государственными органами имеющихся данных, скорее всего, потребуется создание новых и инновационных партнерств. В связи с тем, что частные компании предлагают широкий выбор инструментов для работы с геопространственной информацией, общественность ожидает, что геопространственные данные, инструменты и интерфейс прикладного программирования (ИПП) будут бесплатно размещаться в открытом доступе. Для использования больших объемов имеющихся геопространственных данных, полученных методом краудсорсинга, государственные органы должны будут более активно использовать открытые данные, а также бесплатное программное обеспечение с открытым исходным кодом.

⁵⁵ Там же, с. 26.

⁵⁶ World Bank. *Big Data and Thriving Cities: Innovations in Analytics to Build Sustainable, Resilient, Equitable and Livable Urban Spaces* (World Bank, Washington, DC, 2017), p. 3.

⁵⁷ Эти данные предназначены для использования в рамках международной деятельности в области развития. Например, в рамках Глобальной системы мобильных приложений (ГСМП) была запущена инициатива «Большие данные для социального блага», в ходе которой данные, получаемые от 16 операторов мобильной связи, на долю которых в совокупности приходится «более двух миллиардов подключений в более чем 100 странах», будут использоваться для решения таких проблем развития, как гуманитарные кризисы, эпидемии и стихийные бедствия.

⁵⁸ UN Global Pulse, *Big Data for Development: A Primer* (2013), p. 6.

⁵⁹ Anoush Rima Tatevossian, «Data Philanthropy: Public & Private Sector Data Sharing for Global Resilience», UN Global Pulse, 16 September 2011. Available at <https://www.unglobalpulse.org/blog/data-philanthropy-public-private-sector-data-sharing-global-resilience>.

⁶⁰ Available at <https://maps.london.gov.uk/schools/>.

⁶¹ Eurostat. Geographic Information System of the Commission (European Union, 2015), p. 2, Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/6917606/KS-04-14-908-EN-N.pdf>.

Этот индивидуальный уровень данных также не имеет особого значения для сбора данных, поскольку ценность этих «больших» геопространственных данных, полученных методом краудсорсинга, состоит главным образом в наличии агрегированных данных, отражающих тенденции и концентрацию деятельности. Точные данные об отдельных лицах гораздо менее ценны, чем «размытые» данные об общеизвестных тенденциях и корреляциях.

Хотя эти размытые данные, собираемые пассивным образом, имеют огромную ценность, для их использования требуются некая стандартная классификация и порядок анализа. В связи с наличием широкого круга пользователей геопространственных данных поощряется использование «открытых» стандартов, т.е. стандартов, которые являются общедоступными и могут быть использованы любым лицом без каких-либо ограничений. Затем эти данные будут иметь дополнительную ценность, поскольку их можно будет передавать между различными операционными системами и устройствами, и они смогут повсеместно использоваться при анализе данных и разработке программ.

Данные, генерируемые людьми

Исторически сложилось так, что значительные объемы данных производятся статистиками. Однако в свете развития ИКТ все больше данных генерируется вне этих систем на местах в связи с повседневной жизнью граждан. Данному процессу способствуют использование интеллектуальных устройств, систем видеонаблюдения (CCTV), проведение торговых операций и многое другое. Эта тенденция отмечается в отношении контроля за состоянием окружающей среды.

Данные, генерируемые людьми, могут играть различную роль в разработке политики. Они обладают потенциалом, позволяющим расширить права и возможности людей, с тем чтобы они могли лучше ориентироваться в различных ситуациях и принимать обоснованные решения, а также привносят в процесс разработки политики новые объемы данных, информации и знаний путем создания возможности для непрофессиональной науки (т.е. сбор и/или анализ данных непрофессионалами). Они также позволяют достичь ЦУР за счет создания «новых возможностей для взаимодействия людей и правительства и вовлечения граждан в процесс принятия государственных решений» и могут «способствовать обеспечению принятия решений на гибкой и всеохватной основе на различных уровнях государственного управления». Данные, генерируемые людьми, могут играть особенно важную вспомогательную роль по отношению к институциональным данным, поскольку они «могут дополнять и усиливать официальные данные в поддержку политики, программ и проектов в целях достижения ЦУР, а также деятельность в области отслеживания прогресса». Однако из-за целого ряда препятствий на пути их использования в качестве основного инструмента исследований их не следует рассматривать как замену официальной статистике и анализу⁶².

⁶² Global partnership for Sustainable Development Data, "Citizen-Generated Data Task Team", 2016. Available at <http://www.data4sdgs.org/initiatives/citizen-generated-data-task-team>.





ГЛАВА 2

ПОДГОТОВКА ФАКТОЛОГИЧЕСКИХ ДАННЫХ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

После получения доступа к высококачественным данным их необходимо проанализировать для получения фактологических данных. «Фактологические данные» являются важнейшей частью процесса разработки политики и используются для создания «аргументации в отношении конкретной политической меры реагирования» — аргумента за и/или против нее⁶³.

Подготовка фактологических данных в интересах устойчивого жилищного хозяйства и городского развития является сложным, нелинейным и циклическим процессом. Не существует единого подхода к анализу данных и подготовке фактологических данных для разработки политики. Этот процесс связан с целями политики, выбранными методологиями и методами анализа данных. В связи с этим эффективный и действенный анализ данных и подготовка фактологических данных требуют «упорядочения» данных и игнорирования данных низкого качества и/или не имеющих отношения к политике. В зависимости от свойств данных, этот процесс может потребовать дезагрегирования или агрегирования⁶⁴ по соответствующим категориям, с тем чтобы более подробно осветить масштаб и степень серьезности проблем в области жилищного хозяйства и городского развития, а также оценить влияние и воздействие политических инициатив.

С этой точки зрения в данной главе основное внимание уделено процессу дезагрегирования, понимаемому как «разбивка наблюдений, обычно в рамках общей ветви иерархии, на более детальный уровень до уровня, на

котором проводятся детальные наблюдения»⁶⁵, с целью получения своевременных и надежных (например, данных с высокой детализацией)⁶⁶ фактологических данных. В ней продемонстрировано, каким образом в *Повестке дня на период до 2030 года* были переосмыслены анализ данных и подготовка фактологических данных в процессе разработки политики на основе фактологических данных, с тем чтобы «никто не был забыт», особенно то, каким образом данные должны быть дезагрегированы, с тем чтобы политика в области жилищного хозяйства и городского развития соответствовала ключевым ценностям *Повестки дня на период до 2030 года* и создавала возможности для ее осуществления на всех уровнях управления.

Принцип «никто не должен быть забыт»

В соответствии с *Повесткой дня на период до 2030 года* и *Женевской хартией ООН об устойчивом жилищном хозяйстве* директивным органам необходимо обеспечить, чтобы собранные фактологические данные точно отражали динамику развития городов и жилищного хозяйства, особенно проблемы, с которыми сталкиваются группы населения, находящиеся в неблагоприятном положении. Этот процесс включает в себя, в первую очередь, дезагрегирование данных, с тем чтобы «никто не был забыт».

В *Повестке дня на период до 2030 года* дезагрегирование данных является вторым ключевым аспектом революции

⁶³ New Zealand, Office of the Prime Minister's Science Advisory Committee, "The role of evidence in policy formation and implementation".

⁶⁴ В случае, когда собранные данные представляют собой высокий уровень «детализации», может также возникнуть необходимость в агрегировании данных для получения фактологических данных. Тем не менее для целей настоящих руководящих принципов основное внимание в данном разделе уделено процессу «деагрегирования» данных.

⁶⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Glossary of Statistical Terms: Disaggregation" Glossary of Statistical Terms, 29 January 2002. Available at <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4337>.

⁶⁶ Под детализацией понимается уровень деталей, встречающихся в любом наборе данных; высокая степень детализации ассоциируется с более подробными данными. По сути, высокий уровень детализации любых данных означает, что в рамках этих данных также присутствует высокая степень дезагрегирования.

в использовании данных и подкрепляется задачей 17.18 в рамках ЦУР, которая направлена на то, чтобы «значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий»⁶⁷. В этом контексте дезагрегирование данных подразумевает сопоставление уязвимых групп населения со средненациональными показателями и выявление «отстающих» групп, что, в свою очередь, позволяет целенаправленно принимать ответные меры в области политики, направленные на обеспечение благосостояния и средств к существованию уязвимых и обездоленных групп населения.

Многие задачи и показатели в рамках ЦУР требуют наличия дезагрегированных данных; особенно это касается показателей ЦУР 11. Например, показатель 11.1.1: «Доля городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях», в настоящее время необходимо дезагрегировать по размеру и местоположению поселений. В будущем в рамках официального мониторинга и представления отчетности по ЦУР потребуется дезагрегировать данный показатель по местоположению, уровню доходов, расе, этнической принадлежности, религии, миграционному статусу и инвалидности. Такое дезагрегирование позволит выявить различия между средними показателями по стране или по городу и группами, находящимися в неблагоприятном положении, что приведет к расширению возможностей для целенаправленного осуществления программ в целях обеспечения справедливого развития⁶⁸. Это относится и к показателю 11.2.1 в рамках ЦУР: «Доля населения, имеющего удобный доступ к общественному транспорту, в разбивке по полу, возрасту и признаку инвалидности». В будущем потребуется дезагрегирование этого показателя по местоположению, уровню доходов, расе, этнической принадлежности и миграционному статусу⁶⁹.

Роль директивных органов на всех уровнях управления заключается в разработке и использовании статистических инструментов и стандартов, необходимых для эффективного и действенного дезагрегирования данных. Требования к дезагрегированию составляют

Статистическим отделом Организации Объединенных Наций (CO ООН) и изложены на сайте <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/disaggregation/>.

Директивным органам рекомендуется использовать международные стандарты дезагрегирования данных, такие как *Overview of standards for data disaggregation* («Обзор стандартов дезагрегирования данных»), доступный по адресу <https://unstats.un.org/sdgs/files/Overview%20of%20Standards%20for%20Data%20Disaggregation.pdf>.

В нижеследующем разделе приводится обоснование и значение дезагрегирования данных по таким категориям, как гендерная принадлежность, возраст, уровень доходов, инвалидность, миграционный статус и местонахождение.

Гендерная принадлежность

Одним из ключевых вопросов *Повестки дня на период до 2030 года* является обеспечение устойчивой и всеохватной урбанизации с учетом вопросов гендерной принадлежности и гендерной динамики. Это, в свою очередь, требует хорошего понимания того, как динамика городского развития соотносится с гендерными факторами.

ЦУР 5: «Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек» конкретно посвящена гендерному равенству. Все другие ЦУР также содержат гендерный аспект, например показатели ЦУР 11 предусматривают обеспечение равного доступа к достаточному жилью, транспорту и безопасным открытым пространствам для всех. Уделение особого внимания вопросам доступа к этим ключевым городским удобствам с учетом гендерного аспекта означает, что для того, чтобы политика была эффективной, она должна разрабатываться на базе основанного на данных анализа существующих препятствий, не позволяющих женщинам пользоваться этими основными правами.

Во многих странах доступ женщин к земле и жилью продиктован их отношениями с мужчинами⁷⁰. Это отсутствие формального признания прав женщин на землю может привести к усилению незащищенности их прав владения землей, частым принудительным выселениям и зависимости от неформального сектора в плане обеспечения жильем. Даже в тех странах, где женщины имеют устоявшиеся законные права на землю и жилье, не зависящие от их отношений с мужчинами, они все еще сталкиваются с проблемами в плане социального признания своих прав.

⁶⁷ Организация Объединенных Наций, «Цель 17: Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития». URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/globalpartnerships/>.

⁶⁸ Организация Объединенных Наций, *Доклад о целях в области устойчивого развития, 2017 год* (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2017 год), с. 14.

⁶⁹ United Nations, «Compilation on Data Disaggregation Dimensions and Categories for Global SDG Indicators», 2019. Available at: <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/disaggregation/>.

⁷⁰ UN-Habitat, *Gender equality for smarter cities: challenges and progress* (United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, 2010), p. 4.

В некоторых странах региона ЕЭК ООН существует значительный пробел в гендерных данных. Такие вопросы, как использование времени, нищета и семейно-бытовое насилие, которые, как правило, в большей степени затрагивают женщин, чем мужчин, недостаточно хорошо измеряются в официальной статистике. Недостатки в сборе данных происходят и при проведении обследований домашних хозяйств, которые «в настоящее время охватывают 75 процентов экономической деятельности мужчин, но не более 30 процентов деятельности женщин»⁷¹. Это объясняется тем, что «лишь 13 процентов стран имеют специальный бюджет для сбора и анализа гендерной статистики»⁷².

Включение гендерной статистики в сбор данных на страновом уровне и в практику составления бюджетов началось с осуществления проекта «Цифры и факты для гендерного равенства», включающего пять экспериментальных проектов, в том числе один в Грузии⁷³.

Возраст

В связи с безработицей среди молодежи и старением населения, которое достигает пенсионного возраста и экономически неактивно, возрастает необходимость измерения благосостояния различных возрастных групп и того, как различные возрастные группы затрагиваются процессами в области жилищного хозяйства и городского развития.

Деагрегирование всего населения по возрасту позволяет выявить воздействие роста городов и доступа к качественному, доступному по цене жилью на различные возрастные группы и облегчает проведение сравнительного анализа. В *Рекомендациях ЕЭК ООН по статистике старения* предлагается считать пожилым населением людей в возрасте 55 лет и старше, причем это определение основано на типичных потребностях в дополнительном уходе со стороны более молодых поколений. Это приводит к появлению широкого спектра возрастных групп, требующих различных политических мер реагирования. Например, потребности лиц в возрасте 55–60 лет отличаются от потребностей лиц в возрасте 75 лет и старше. Поэтому в Руководящих принципах рекомендуется деагрегировать статистические данные по возрасту с шагом в пять лет для лиц старше

55 лет⁷⁴. Однако более молодые люди также могут сталкиваться с дискриминацией по признаку возраста, как, например, в Грузии, где лица в возрасте, близком к пятидесяти годам, сталкиваются с трудностями при трудоустройстве из-за опасений, что их возраст повлияет на эффективность их работы⁷⁵.

Это особенно актуально в странах с переходной экономикой, поскольку молодые люди в этих странах являются свидетелями перехода от государственной системы, обязанной обеспечить жильем всех, к рыночной экономике, в которой частный строительный сектор не в состоянии обеспечить всех достаточным жильем. Этот возникающий разрыв в обеспечении жильем представителей разных поколений требует принятия целенаправленных ответных мер, основанных на фактологических данных о жилищных условиях и возможностях молодежи⁷⁶.

Различные проблемы, с которыми сталкиваются пожилые люди и молодежь, высвечивают недостатки использования средненациональных показателей в качестве основы для разработки политики. Различные группы нуждаются в целенаправленных ответных мерах, основанных на конкретных проблемах, которые могут быть выявлены путем использования деагрегированных данных, что является, в частности, требованием для официального процесса мониторинга ЦУР в отношении ЦУР 1, 3, 5, 8 и 16⁷⁷.

Уровень доходов

Для разработки опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития также полезно деагрегирование данных об уровне доходов. Разница в уровне доходов может измеряться с помощью коэффициента Джини на уровне страны и с помощью показателя ВВП на душу населения на международном уровне (например, сравнение ВВП на душу населения на уровне страны).

Совершенствование данных для измерения уровня доходов может быть особенно уместным, так как многие

⁷¹ Bill and Melinda Gates Foundation. "Closing the Gender Data Gap: How Efforts to Collect Data about Women and Girls Drive Global Economic and Social Progress", New York Times, 2018. Available at <https://paidpost.nytimes.com/gates-foundation/closing-the-gender-data-gap.html>.

⁷² Data 2x, "Gender Data and the Sustainable Development Goals: Political Action Toward 2030", 2017. Available at http://www.data2x.org/wp-content/uploads/2017/07/GenderDataSDGs_PoliticalAction2030.pdf.

⁷³ United Nations, United Nations Statistics Division, "Overview", Evidence and Data for Gender Equality, 2020. Available at <https://unstats.un.org/edge/pilot/overview/>.

⁷⁴ United Nations Economic Commission for Europe, *Recommendations on Ageing-related Statistics* (United Nations, New York and Geneva, Sales No.: E.16.II.E.22, 2016).

⁷⁵ United Nations Economic Commission for Europe. *Road map for Mainstreaming Ageing: Georgia* (United Nations, New York and Geneva, 2015).

⁷⁶ UN-Habitat. *Land, Tenure and Housing Issues for Conflict-Displaced Populations in Georgia: Analysis and Proposals for Post-Conflict Recovery* (United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, 2008), p. 44.

⁷⁷ United Nations, United Nations Statistics Division, "Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans", 2020. Available at <https://unstats.un.org/unsd/statcom/50th-session/documents>.

меры политики в области социального развития основаны на размере доходов, а квалификационные требования основаны на определенном пороговом значении. Получение данных, дезагрегированных по уровню доходов, может также позволить статистикам понять закономерности в поведении отдельных лиц, возникающие в результате различий в уровне доходов. Зачастую страны используют показатель доли бедного населения, представляющий собой процентную долю населения, живущего за чертой бедности, в качестве инструмента измерения для более эффективного проведения политики борьбы с нищетой⁷⁸.

Например, по оценкам, в Кыргызстане 70 процентов рабочей силы занято в неформальном секторе, что затрудняет точный учет доходов домохозяйств. Это также означает, что данные переписи зависят от представления людьми достоверных сведений о своих доходах⁷⁹.

Наконец, уровень доходов важен для понимания поведенческих моделей людей с низким уровнем доходов. Нищету нельзя понимать как явление, относящееся исключительно к лицам с низким уровнем доходов, но низкий уровень доходов бесспорно способствует изменению поведения, особенно в развивающейся стране. Например, лица с низким уровнем доходов в бедных странах, как правило, выбирают модели поведения, направленные на снижение риска, путем диверсификации видов деятельности, приносящих доход, при этом многие семьи применяют такие стратегии, как временная миграция, владение несколькими земельными участками в разных деревнях или консервативный подход к управлению фермерским хозяйством или коммерческим предприятием⁸⁰. Измерение уровня доходов и дальнейший анализ данных для выявления моделей поведения среди лиц с низким уровнем доходов имеют ключевое значение для выработки основанных на фактологических данных мер по борьбе с бедностью.

Официальный процесс мониторинга ЦУР требует, чтобы директивные органы собирали данные в разбивке по уровню доходов в отношении задач 1.3.1, 1.4.1, 3.1.1 и 10.1.1⁸¹.

⁷⁸ Черта бедности определяется на уровне страны в соответствии с минимальным уровнем доходов, который считается достаточным, при этом критерии оценки варьируются в зависимости от страны. Например, Всемирный банк определяет черту бедности на уровне 1,90 долл. США в пересчете на ППС.

⁷⁹ Люди могут представлять недостоверные сведения о своих доходах в связи с отсутствием механизмов учета/бухгалтерской отчетности и значительными различиями в уровне доходов в зависимости от месяца.

⁸⁰ Abhijit Banerjee and Esther Dufo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (PublicAffairs, 2011), p. 141-142.

⁸¹ United Nations, United Nations Statistics Division, "Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans".

Инвалидность

Анализ данных с точки зрения наличия инвалидности имеет важнейшее значение на всех уровнях управления для разработки политики, направленной на улучшение доступа к недорогому, достойному жилью и инклюзивным населенным пунктам, а также для выполнения обязательств, вытекающих из реализации *Повестки дня на период до 2030 года* в регионе ЕЭК ООН.

Дезагрегирование данных по наличию инвалидности и получение точных данных об инвалидности является трудной задачей. С учетом социального отторжения, связанного с инвалидностью, инвалиды часто утаивают информацию о своем состоянии в ходе обследований домашних хозяйств и переписей.

По данным Всемирной организации здравоохранения, около 15 процентов населения мира имеют какую-либо форму инвалидности, под которой понимается какое-либо нарушение, ограничение активности и ограничение возможности участия, от которых может страдать человек⁸². Большинство из этих людей проживают в развивающихся странах и в большей степени подвержены риску неблагоприятных социально-экономических последствий, таких как «снижение уровня образования, ухудшение состояния здоровья, более низкий уровень занятости и более высокий уровень нищеты»⁸³.

Для решения этой проблемы в руководящих указаниях ДЭСВ ООН в отношении переписей населения и жилого фонда рекомендуется включать вопросы со следующими категориями для определения статуса инвалидности: i) ходьба, ii) зрение, iii) слух и iv) когнитивная способность⁸⁴. К числу других инструментов сбора данных относится совместное типовое обследование по проблемам инвалидности, которое проводится Всемирной организацией здравоохранения и Всемирным банком и представляет собой общее обследование населения с учетом потребностей инвалидов.

В качестве альтернативы можно использовать вопросник Вашингтонской группы для более точной идентификации инвалидов и уделения им особого внимания. Ряд стран уже используют этот вопросник, в том числе Албания в ходе своей переписи 2011 года. Вашингтонская группа по статистике инвалидности является одной из городских групп Организации Объединенных Наций, цель которой заключается в «решении насущных задач,

⁸² Всемирная организация здравоохранения, «Инвалидность и здоровье», 2018 год. URL: <https://www.who.int/ru/newsroom/fact-sheets/detail/disability-and-health>.

⁸³ World Bank, "Disability Inclusion Overview", 2019. Available at <http://www.worldbank.org/en/topic/disability>.

⁸⁴ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций. *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда*. Эти категории также полезны в том смысле, что они позволяют проводить сопоставления на международном уровне.

связанных с необходимостью разработки основанных на данных демографической статистики показателей инвалидности»⁸⁵. Группа разработала краткий и подробный вопросники, позволяющие оценить долю инвалидов на основе отобранной группы населения. Например, в ходе переписи в Индии в 2011 году было зарегистрировано 2,21 процента населения, имеющего инвалидность, тогда как показатель распространенности составил 16,7 процента при использовании краткого вопросника Вашингтонской группы на выборке из 24 518 пациентов⁸⁶.

Сбор данных об инвалидности расширяет возможности проведения международных сопоставлений, позволяя отслеживать прогресс в осуществлении таких рамочных документов, как *Конвенция о правах инвалидов*, и проводить политику, учитывающую интересы инвалидов, в рамках городского развития после определения потребностей инвалидов.

Мониторинг ЦУР требует от правительств подготовки данных с разбивкой по признаку инвалидности в связи с ЦУР 1: «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» (задача 1.3.1) и ЦУР 8: «Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех» (задача 8.5.2)⁸⁷.

Миграционный статус

Анализ данных о миграционном статусе приобретает еще более важное значение для планирования устойчивого развития при обеспечении того, чтобы никто не был забыт, особенно в связи с наблюдаемым в последнее время миграционным кризисом.

Мигранты⁸⁸ часто сталкиваются с трудностями в «достижении равенства возможностей» в принимающих стра-

нах или городах. Такие препятствия, как язык, культурные установки и слабые социальные связи, означают, что многие мигранты значительно отстают от средне-национальных показателей по уровню благосостояния. Это признается и на нормативном уровне; в *Новой программе развития городов* содержится обязательство «обеспечить полное уважение прав человека беженцев, внутренне перемещенных лиц и мигрантов, независимо от их миграционного статуса»⁸⁹. Многие ЦУР напрямую затрагивают различные аспекты темы миграции, включая задачи 5.2, 8.7, 8.8, 10.7 и 16.2⁹⁰. Мониторинг ЦУР требует дезагрегирования данных о миграционном статусе для задач 4.1.1, 4.6.1 и 8.8.1⁹¹.

Получение данных о миграции имеет ключевое значение для решения проблем городского развития, поскольку мигрантам зачастую труднее получить доступ к достаточному и недорогому жилью. Это можно объяснить как формальными (например, правового характера), так и неформальными (например, дискриминацией) препятствиями. Мигранты и беженцы, а также внутренне перемещенные лица (ВПЛ), сталкиваются с особыми проблемами при интеграции в новых городских условиях и зачастую вынуждены жить в неформальных поселениях.

Кроме того, в *Принципах и рекомендациях ДЭСВ ООН в отношении переписей населения и жилого фонда* рекомендуется включить следующие три характеристики для содействия признанию международных мигрантов в национальных переписях⁹²:

- a) страна рождения;
- b) гражданство;
- c) год прибытия в страну или продолжительность проживания.

Принятие вышеуказанных критериев должно облегчить получение данных о миграции. Однако критерий c) применялся лишь в 50,3 процента стран в ходе раунда переписей домашних хозяйств 2010 года. Наконец, содействие дополнительному табулированию и распространению данных о международной миграции, как это рекомендовано в докладе Генерального секретаря о международной миграции и развитии, позволит расширить обмен статистической информацией между странами, будет способствовать выявлению факторов, способствующих уязвимости людей, и поможет создать информационную основу для разработки государствен-

⁸⁵ More information can be found at <http://www.washingtongroup-disability.com/>; and Sightsavers International Share Learning, “Our experience of using disability disaggregated data”, Medium, 2015. Available at https://medium.com/@DFID_Inclusive/in-september-2015-world-leaders-adopted-the-global-goals-which-frame-development-for-the-next-c7556b87e2e0.

⁸⁶ Sightsavers. “Our experience of Using Disability Disaggregated Data”, (2015).

⁸⁷ United Nations, United Nations Statistics Division, “Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans”.

⁸⁸ Согласно Международной организации по миграции, мигрант может быть определен как лицо: «которое пересекает или пересекло международную границу или перемещается в пределах какого-либо государства вдали от своего обычного места жительства, независимо от 1) правового статуса этого лица; 2) того, является ли перемещение добровольным или недобровольным; 3) причин перемещения; или 4) продолжительности пребывания». International Organization for Migration, “Who is a migrant?”, 2019. Available at <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>.

⁸⁹ Организация Объединенных Наций. *Новая программа развития городов* (Организация Объединенных Наций, 2017 год). Пункт 28.

⁹⁰ Эти три комплекса задач касаются, соответственно, вопроса о трудовых правах мигрантов, процесса миграции и проблемы торговли людьми.

⁹¹ United Nations, United Nations Statistics Division, “Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans”.

⁹² ДЭСВ ООН, *Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда*, с. 131.

ной политики, которая будет направлена на то, чтобы «охватить в первую очередь самых отстающих»⁹³.

Географическое положение

Более эффективная реализация *Повестки дня на период до 2030 года* и *Новой программы развития городов* потребует от директивных органов подведения итогов городских процессов и, в случае необходимости, пересмотра их подхода к сбору местных данных — вида данных, имеющих конкретный пространственный атрибут, — находящихся в административных границах города.

Мониторинг ЦУР требует от правительств подготовки данных, дезагрегированных по географическим районам. Это требование в настоящее время применяется не только к задаче 11.1 ЦУР 11: «Обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы», но и к другим задачам ЦУР 11 и ЦУР 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 13, 15, 16 и 17⁹⁴.

Измерения в масштабах города могут, однако, быть связаны с проблемами, как указано во вставке 5. Например, для этого необходимо определить административные границы и функциональные районы городов, а также признать, что в некоторых городах функциональные районы шире, чем административные границы, определенные правительствами. Функциональные районы городов могут быть определены исходя из транспортной инфраструктуры, схем передвижения людей и обеспечения того, чтобы городские планы не ограничивались административными границами, но также учитывали «размытые» границы, когда влияние городов распространяется на людей, живущих за пределами официальных границ⁹⁵.

Вставка 5 Измерения в масштабе города

Для сбора и анализа данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития и в соответствии с ЦУР 11 требуется дать определение значения и сферы охвата различных пространственных образований, охватывающих понятие «город». Можно определить следующий диапазон масштабов:

- a) собственно город: единая политическая юрисдикция, включающая исторический центр города;
- b) метрополитенский район: совокупность официальных районов местного самоуправления, включающая территорию города и примыкающие к ней основные пригородные районы;
- c) городская агломерация: застроенная или густонаселенная территория, включающая собственно город, пригороды и постоянно заселенные пригородные районы;
- d) населенные пункты: пространственно обособленное поселение, обитатели которого живут в квартальных комплексах жилых помещений⁹⁶.

Не менее важно, чтобы директивные органы признали, что анализ данных об этнической принадлежности также имеет важнейшее значение для разработки политики, основанной на фактологических данных.

Методологии и методы анализа данных

Существует множество методологий, приемов, методов, и инструментов, которые позволяют проводить эффективный и результативный анализ данных в рамках циклов разработки политики, основанной на фактологических данных. Особую ценность для понимания динамики жилищного хозяйства и городского развития и путей их рассмотрения представляют методологии, которые позволяют: i) проводить анализ и оценку динамики городского развития в прошлом на основе наилучших имеющихся исторических наборов данных; ii) составлять диаграммы динамики жилищного хозяйства и городского развития; и iii) моделировать и прогнозировать будущую динамику городского развития.

Директивным органам следует принять во внимание сильные стороны международных систем и методов, позволяющих проводить анализ данных и разрабатывать фактологические данные в рамках цикла разработки политики, основанной на фактологических данных, таких как Стратегическая экологическая оценка (СЭО), Комплексная оценка устойчивости землепользования (КОУЗ) и другие.

СЭО⁹⁷ представляет собой перспективный подход к разработке политики на основе фактологических

⁹³ Организация Объединенных Наций. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Организация Объединенных Наций, 2015 год).

⁹⁴ United Nations, United Nations Statistics Division, "Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans".

⁹⁵ Andreas Faludi, "Territorial cohesion, territorialism, territoriality and soft planning: A critical review" *Environment and Planning*, vol. 45, (2013), p.1309.

⁹⁶ United Nations. UN-Habitat, "A guide to assist national and local governments to monitor and report on SDG Goals 11+ indicators" p. 11. Available at <http://localizingthesdgs.org/library/60/SDG-Goal-11-Monitoring-Framework-A-guide-to-assist-national-and-local-governments-to-monitor-and-report-on-SDG-goal-11-indicators.pdf>.

⁹⁷ Организация Объединенных Наций, Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, «Протокол по стратегической экологической оценке

данных. Ее цель заключается в том, чтобы содействовать принятию рациональных решений в области экономического развития, которые принесут пользу как здоровью человека, так и окружающей среде, а также интеграции целей в области «зеленой» экономики в процесс принятия стратегических решений и решений, связанных с проектами. При проведении СЭО на ранней стадии процессов принятия решений она обеспечивает рассмотрение вероятных значительных последствий проектов, планов и программ для окружающей среды (в том числе для здоровья). Она предполагает сбор данных о характеристиках окружающей среды, а также о потенциальном воздействии проекта на окружающую среду на местном и трансграничном уровнях. На основе этих фактологических данных предлагаются меры по предотвращению или смягчению неблагоприятных последствий для окружающей среды. Таким образом, принятие решений по проектам с использованием СЭО основывается на фактологических данных, полученных в ходе логических и систематических процессов. С руководящими указаниями в отношении СЭО можно ознакомиться на сайте <https://www.unepce.org/index.php?id=42853&L=0>.

КОУЗ является платформой территориального моделирования, которая позволяет оценивать политику с точки зрения ее прямого или косвенного территориального воздействия⁹⁸. КОУЗ была разработана в связи с озабоченностью по поводу влияния урбанизации на качество жизни⁹⁹. КОУЗ позволяет понять «динамические функции земли» (отношения между землей и населением, услугами и деятельностью), одной из которых является, например, предоставление жилья. КОУЗ пропагандирует основанные на сценариях подходы к сбору и анализу данных. Эта модель была использована для оценки потенциальных путей развития европейских городов в период 2010–2050 годов¹⁰⁰.

Усовершенствование анализа данных

Данные и информационная грамотность являются важными факторами, влияющими на подготовку фактологических данных для разработки политики.

к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте». URL: <https://www.unepce.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolrussian.pdf>.

⁹⁸ Kompil Mert and others, “European cities: territorial analysis of characteristics and trends - An application of the LUISA Modelling Platform” (Publications Office of the European Union, 2015).

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Это было предметом исследования, проведенного СИЦ. См. Kompil Mert and others, “European cities: territorial analysis of characteristics and trends - An application of the LUISA Modelling Platform”.

«Информационную грамотность» можно определить как «совокупность способностей, требующих от людей распознавать, когда необходима информация, и иметь возможность найти, оценить и эффективно использовать необходимую информацию»¹⁰¹. Повышение информационной грамотности требует инвестиций в людские и материальные ресурсы. Лица, способные эффективно и действенно понять смысл данных, зачастую являющихся сложными, а также информации и/или знаний, особенно в целях точной и эффективной интерпретации информации, собранной НСУ, являются квалифицированными аналитиками, обладающими знаниями в области процесса разработки политики и социальных наук, экономических наук и методов исследования окружающей среды, а также компетентными в области сбора количественных и качественных данных и управления ими (статистики, статистики-экономисты).

Информационно грамотные люди могут:

- a) определять объем необходимой информации;
- b) эффективно и действенно получать доступ к необходимой информации;
- c) критически оценивать информацию и ее источники;
- d) включать выбранную информацию в свою базу знаний;
- e) эффективно использовать информацию для достижения конкретной цели;
- f) понимать экономические, правовые и социальные вопросы, связанные с использованием информации, а также получать доступ к информации и использовать ее этически и законным образом.

Повышение информационной грамотности зависит также от решения проблем и использования возможностей, связанных с цифровизацией деятельности и процессов в государственном и частном секторах, о чем говорится в третьей главе. Лица, ответственные за принятие решений, и аналитики в странах ЕЭК ООН по-прежнему могут совершенствовать свои процессы сбора данных на местном уровне в целях их интеграции с процессами, осуществляемыми на национальном уровне. В Грузии, например, 15 из 27 местных органов власти продолжают использовать для хранения и анализа данных элементарные электронные таблицы, которые можно приобрести за деньги. Это говорит о том, что в будущем можно будет использовать альтернативное и более профессиональное программное обеспечение.

¹⁰¹ American Library Association, “Information Literacy Competency Standards for Higher Education”, 2020. Available at <http://www.ala.org/Template.cfm?Section=Home&template=/ContentManagement/ContentDisplay.cfm&ContentID=33553>.



ГЛАВА 3

СОЗДАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ

Преыдушие главы настоящего документа были посвящены производству данных и подготовке фактологических данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития. Настоящая заключительная глава посвящена принятию решений, при котором обеспечивается использование собранных информации и фактологических данных для эффективного обоснования политики, а также их применение в целях более эффективного и своевременного осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* в странах и городах региона ЕЭК ООН.

Принятие решений в рамках циклов разработки политики с опорой на фактологические данные охватывает различные этапы процесса — от сбора и анализа данных до определения целей и задач политики. Решения, принимаемые на одном из этапов цикла разработки политики, оказывают влияние на другие этапы. Например, решения о сборе данных обычно принимаются на ранних этапах разработки политики, однако они влияют на объем и характер получаемых фактологических данных и, в конечном счете, определяют характер и масштабы принимаемых политических мер.

Разработка политики с опорой на фактологические данные представляет собой сложный социально-политический процесс, основанный на сочетании ценностных суждений, культурных представлений и научных данных. Она отражает политические, организационные, социальные ценности и реалии на местах, а также личные и другие предрассудки¹⁰². В этом контексте директивные органы могут использовать различные подходы для повышения объективности процесса принятия решений и обеспечения согласованности с ЦУР и *Повесткой дня на период до 2030 года*.

¹⁰² Это можно назвать «политикой, основанной на фактологических данных». Для получения информации см. Greg Marston, "Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making" *The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs*, vol 3, No. 3. (2003), p. 143-163.

С этих точек зрения в настоящей главе освещаются возможности использования глобальных и региональных повесток дня в области развития и механизмов мониторинга в качестве отправных точек при разработке политики с опорой на фактологические данные. Речь идет, в частности, о глобальных и региональных повестках дня для городов, таких как, например, *Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов (U4SSC)* и *Инициатива в интересах процветания городов (ИПГ)*, которые содействуют применению строгого подхода к подготовке/сбору данных в процессе разработки политики с опорой на фактологические данные и предлагают рациональный и четкий методологический путь к достижению этой цели.

В ней далее подчеркивается, что в *Повестке дня на период до 2030 года* содержится призыв к своевременному реагированию на проблемы городского развития и что директивные органы имеют в своем распоряжении различные инструменты для обеспечения своевременной подготовки данных, фактологических данных и для принятия решений (такие, как «ex ante» оценка политики, программ и проектов). И наконец, что не менее важно, в настоящей главе содержится напоминание о том, что директивные органы должны признать «универсальность» жилищного хозяйства и городского развития в отношении сбора информации и фактологических данных и более эффективно взаимодействовать с другими директивными органами и производителями данных.

В ней признается, что динамика международной передачи политики и практика сравнительного анализа оказывают сильное влияние на процесс принятия решений в современном глобализованном мире, но в то же время создают как проблемы, так и возможности для разработки успешной политики и практики в области городского развития.

Использование глобального и регионального наборов показателей

Разработка глобальных (и региональных)¹⁰³ механизмов мониторинга и наборов показателей для стран и городов после принятия *Повестки дня на период до 2030 года* оказалась полезной для поддержки не только национальных процессов мониторинга ЦУР, но и других видов деятельности в области жилищного хозяйства и городского развития, поскольку она предоставила в распоряжение директивных органов подборку показателей, которые могут использоваться для разработки, обзора и осуществления политики в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития.

Все показатели в рамках ЦУР готовы к использованию для разработки политики с опорой на фактологические данные на национальном уровне (и на местном уровне, где это указано). Это касается как ЦУР 11, особенно показателя, соответствующего задаче 11.1.1: «Доля городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях», так и целого ряда других показателей в рамках ЦУР, особенно показателей, соответствующих вопросам бездомности (ЦУР 11.1), стандартов строительства и энергоэффективности (ЦУР 7.1.1/2), землепользования (ЦУР 11.3.1), управления городами на основе широкого участия (ЦУР 11.3), здравоохранения (ЦУР 3.9.1) и накопления знаний (ЦУР 17.19). Обзор показателей, связанных с жилищным хозяйством, в наборе показателей ЦУР приводится в приложении 2.

В свете растущей социальной изоляции, бездомности и стремительно растущих расходов на аренду жилья в городских районах директивным органам необходимо разработать и использовать показатели доступности жилья. «Доступность жилья» часто отображается как соотношение «стоимости» дома и «доходов» домохозяйств¹⁰⁴ (см. приложение 4). Однако такой способ определения и оценки доступности жилья лишь частично отражает характер проблем в странах и городах региона ЕЭК ООН. При этом могут не учитываться расходы, связанные с различными платежами, касающимися

жилья (расходы, связанные с качеством жилья, например с энергоэффективностью здания), или с местонахождением конкретного жилища (расходы на проезд к месту работы и обратно могут привести к увеличению общей стоимости жилья). Он также не отражает «местного» характера рынка жилья и возникающих в связи с этим различий между средними показателями по стране и по месту жительства.

В этом контексте директивные органы должны обеспечить использование этого показателя в дезагрегированном виде (в масштабе микрорайона/квартала), поскольку общеизвестно, что стоимость проживания в некоторых кварталах города выше, чем в других, и в разбивке по гендерной принадлежности, поскольку имеются фактологические данные, свидетельствующие о том, что женщины и дети подвержены большему риску отсутствия жилья. В соответствии с *Женевской хартией ООН об устойчивом жилищном хозяйстве* необходимо также разработать меры, определяющие «доступность» и «устойчивость» жилья.

Поскольку жилье является одним из ключевых факторов, определяющих качество жизни, директивные органы должны также разработать и использовать показатели, связывающие жилье с качеством жизни, такие как «площадь жилого помещения», уровень перенаселенности¹⁰⁵, «коэффициент лишения удобств в жилище» и «удовлетворенность жильем»¹⁰⁶. Более подробная информация об отдельных показателях для разработки политики в области жилищного хозяйства и городского развития содержится в приложении 3.

Наконец, для разработки опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития на местном уровне директивные органы должны использовать показатели, включенные в глобальные и региональные повестки дня для городов: U4SSC и ИПГ. Механизмы мониторинга и показатели основаны на предпосылках *Повестки дня на период до 2030 года* и *Новой программы развития*

¹⁰³ Это касается, например, целого ряда механизмов мониторинга ЕС и наборов показателей, в которых основное внимание уделяется ЦУР и областям политики, имеющим особо тесную связь с жилищным хозяйством (см. приложение 5).

¹⁰⁴ Например, Евростат измеряет «коэффициент обременительных жилищных расходов» как «процентную долю населения, проживающего в домохозяйствах, общие жилищные расходы которых (за вычетом пособий на жилье) составляют более 40 процентов от общего располагаемого дохода домохозяйства (за вычетом пособий на жилье)» по отношению к государствам — членам Европейского союза. Eurostat, «Housing Cost Overburden Rate», Products Datasets. Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tespm140>.

¹⁰⁵ Евростат подчеркивает важность сбора данных по материальным аспектам жилья: перенаселенность — показатель перенаселенности отражает i) вопросы, связанные с физическим здоровьем, в соответствии с ВОЗ, исходя из того, что площадь помещения является основным требованием для предотвращения проблем со здоровьем; ii) более широкие вопросы благополучия, поскольку отсутствие личного пространства считается источником стресса; и iii) вопросы, связанные с использованием площади, поскольку недостаточная заполненность жилища не считается эффективным и экологически благоприятным использованием площади. Данными, служащими информационной основой для разработки показателей для обследования качества жизни, являются данные, собранные в рамках ЕС-ОДУЖ.

¹⁰⁶ Eurostat. *Final Report of the Expert Group on Quality of Life Indicators: 2017 edition* (European Union, Luxembourg, 2017).

городов и содействуют их осуществлению. Кроме того, они содействуют применению строгого подхода к подготовке/сбору информации и фактологических данных и предлагают рациональный и четкий методологический путь к достижению этой цели.

Ключевые показатели эффективности для «умных» устойчивых городов

Ключевые показатели эффективности для «умных» и устойчивых городов (KPI4SSC) представляют собой общедоступный бесплатный стандарт, разработанный ЕЭК ООН и Международным союзом электросвязи (МСЭ) в 2015 году и включенный в рамки U4SSC.

U4SSC является инициативой Организации Объединенных Наций, координируемой МСЭ, ЕЭК ООН и ООН-Хабитат при поддержке четырнадцати других учреждений ООН¹⁰⁷, в целях достижения ЦУР 11.

Использование KPI4SSC позволяет городам применять последовательный и стандартизированный подход к сбору данных, а также к оценке эффективности и прогресса в области:

- a) достижения ЦУР и осуществления *Повестки дня на период до 2030 года*;
- b) преобразования в «умный» город;
- c) повышения устойчивости города¹⁰⁸.

¹⁰⁷ КБР (Конвенция о биологическом разнообразии), ЭКЛАК (Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна), ФАО (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций), ПРООН (Программа развития Организации Объединенных Наций), ЭКА ООН (Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Африки), ЮНЕСКО (Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры), ЮНЕП (Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде), ФИ ЮНЕП (Финансовая инициатива Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде), РКЖКООН (Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата), ЮНИДО (Организация Объединенных Наций по промышленному развитию), УООН-ОГСЭУ (Оперативная группа Университета Организации Объединенных Наций по вопросам стратегически ориентированного электронного управления), структура «ООН-женщины» и ВМО (Всемирная метеорологическая организация).

¹⁰⁸ В рамках KPI «умный» устойчивый город определяется в качестве «новаторского города, использующего информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и другие средства повышения качества жизни, эффективности деятельности и услуг в городах, а также конкурентоспособности, при обеспечении того, чтобы он отвечал потребностям нынешнего и будущих поколений в отношении экономических, социальных, экологических и культурных аспектов». Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, «Устойчивые «умные» города». URL: <https://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/housingurbandevlopment/sustainable-smart-cities.html>.

Они также могут быть использованы в качестве основы для разработки добровольных обзоров на местном уровне.

KPI4SSC состоят из 91 показателя на пересечении трех компонентов устойчивости (экономика, окружающая среда и общество и культура) и информационно-коммуникационных технологий. Эти показатели были опробованы и внедрены на глобальном уровне в более чем 150 городах по всему миру¹⁰⁹.

В контексте KPI4SSC директивным органам рекомендуется использовать показатели «Расходы на жилье» и «Неформальные поселения» для разработки, обзора и осуществления политики на местном уровне и совершенствования процесса принятия решений в отношении устойчивого жилищного хозяйства и городского развития. Для всестороннего понимания, учета и решения проблем жилищного хозяйства использование этих показателей должно подкрепляться использованием ключевых показателей эффективности (КПЭ) для «умных» устойчивых городов (УУГ), которые дают представление о материальных характеристиках жилья и жилищной инфраструктуры, например:

- a) санитарно-техническое оборудование домашних хозяйств;
- b) базовое водоснабжение;
- c) питьевое водоснабжение;
- d) доступ к электроэнергии;
- e) устойчивость фонда общественных зданий;
- f) интегрированные системы управления зданием в общественных зданиях;
- g) доступ домашних хозяйств к ИКТ;
- h) потребление тепловой энергии в жилых помещениях;
- i) энергопотребление общественных зданий.

Отдельные КПЭ для УУГ приводятся в приложении 4, а полный перечень показателей — в издании *Collection Methodology for Key Performance Indicators for Smart Sustainable Cities* по адресу <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/U4SSC-CollectionMethodologyforKPIfoSSC-2017.pdf>.

[unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/housingurbandevlopment/sustainable-smart-cities.html](https://www.unece.org/housing-and-land-management/areas-of-work/housingurbandevlopment/sustainable-smart-cities.html).

¹⁰⁹ В частности, Вознесенск (Украина), Горис (Армения), Пюлли (Швейцария), Дубай (Объединенные Арабские Эмираты), Сингапур (Сингапур), Шанхай (Китай), Буэнос-Айрес (Аргентина), Москва (Россия) и многие другие. В период 2019–2023 годов ЕЭК ООН предусматривает дальнейшее применение ключевых показателей эффективности для «умных» устойчивых городов для оценки того, насколько «умными» и устойчивыми являются 17 городов Норвегии, Гродно (Беларусь), Бишкек (Кыргызстан), Тбилиси (Грузия), Тирана (Албания), Подгорица (Черногория), Алматы и Нурсултан (Казахстан) и другие.

Более подробная информация о системе U4SSC и ее инструментах, включая руководящие принципы, размещена на сайте <https://www.unece.org/housing-and-land-management/united-4-smart-sustainable-cities-u4ssc.html>.

Показатели процветания городов

Система показателей процветания городов является частью ИПГ и была разработана ООН-Хабитат¹¹⁰. Эти показатели используются для мониторинга городского развития в более чем 400 городах по всему миру, включая оценку того, каким образом инициативы в области жилищного хозяйства (политика или программы) влияют на процветание городов и обеспечивают соответствие целей политики на местном уровне ЦУР. Например, в случае Мехико ИПГ «была использована в качестве стратегии для оценки того, каким образом жилищный сектор может влиять на процветание городов и способствовать разработке более комплексной политики в области жилищного хозяйства»¹¹¹.

ИПГ позволяет осуществлять мониторинг ЦУР на уровне городов и основана на надежном статистическом подходе, который объединяет и измеряет все показатели ЦУР 11 и ряд других показателей ЦУР.

ИПГ измеряет 72 показателя, сгруппированных по шести аспектам благосостояния:

- a) производительность;
- b) развитие инфраструктуры;
- c) качество жизни;
- d) равенство и социальная включенность;
- e) экологическая устойчивость;
- f) городское управление и законодательство.

Доступ к достаточному жилью, воде и санитарии включен во многие договоры по правам человека и является неотъемлемой частью показателей ИПГ и других показателей, которые включают «подиндекс "Жилищная инфраструктура"», состоящий из шести показателей в отношении жилищного хозяйства: i) улучшение жилищных условий, ii) доступ к улучшенным системам водоснабжения, iii) доступ к улучшенным санитарным условиям, iv) доступ к электроэнергии, v) достаточная жилая площадь и vi) плотность населения.

Более подробная информация о том, как использовать ИПГ для разработки основанных на фактологических данных политики и процесса принятия решений на местном уровне, размещена на сайте <http://cpi.unhabitat.org/>.

¹¹⁰ City Prosperity Initiative, "About Us", 2017. Available at <http://www.perceptionindex.org/Public/About>.

¹¹¹ UN-Habitat, 2015 *Global City Report* (United Nations, 2015).

Уделение основного внимания прошлому и будущему

Поскольку в *Повестке дня на период до 2030 года* содержится призыв к своевременному реагированию на проблемы современного городского развития, одним из ключевых аспектов принятия решений в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития является выбор подходов к оценке мер политики.

Одним из наиболее часто используемых подходов к оценке мер политики на всех уровнях управления является «ex post оценка». Ex post оценка политики, программ и проектов является неотъемлемой частью цикла разработки политики с опорой на фактологические данные и используется для обзора политики, программ и проектов после их осуществления¹¹². Она основывается на оценке фактического воздействия мер политики, а также на оценке того, была ли данная мера необходимой и/или пропорциональной.

Однако ex post оценка часто дает лишь частичное представление о воздействии мер политики. Подходы ex post часто сосредоточены на краткосрочных и непосредственных последствиях политики, программ и проектов, например на количестве единиц жилья, построенных в результате проведения жилищной политики. Информация и фактологические данные, полученные в результате оценки, зачастую не дают полного представления об изменениях, произошедших в результате осуществления той или иной политики/программы, и могут не отражать возникающие новые тенденции и другие факторы. В любое время директивным органам также необходимо обеспечить, чтобы фактологические данные в рамках одного цикла разработки политики, полученные в результате ex post оценки, были использованы также в следующем цикле разработки политики.

В этой связи директивным органам следует также использовать подходы к оценке политики, включая соответствующие методологии, которые позволяют оценивать среднесрочные и долгосрочные последствия/воздействие политики и программ. Они должны также обеспечивать использование этой информации в качестве основы для обзора и разработки политики, поскольку зачастую информация и фактологические данные, получаемые в результате ex post оценки, не используются в циклах разработки политики. Директивным органам всех уровней следует дополнять ex post оценку ex ante оценкой подходов, методологий и методов.

¹¹² В частности, экспериментальные проекты могут быть оценены с использованием, например, случайных контрольных испытаний. См.: Brett Theodos and others, "Randomized Control Trials and Financial Capability: Why, When and How", Metropolitan Housing and Communities Policy Center Brief, Urban Institute, June 2014.

Ex ante оценка позволяет извлечь уроки из прошлого для прогнозирования будущего и имеет важнейшее значение для своевременного реагирования на проблемы в области жилищного хозяйства и городского развития в странах и городах. Она предполагает использование данных, информации и фактологических данных о прошлых событиях (процессах и практике) для накопления информации о будущем и может быть осуществлена с использованием инструментов прогнозирования¹¹³, методологий и механизмов, позволяющих осуществлять поиск информации из различных источников, прогнозирование, создание сценариев, системный анализ и другие виды деятельности.

В процессе прогнозирования используется качественная логика для преодоления «туннельного мышления» в производстве, сборе, использовании данных и управлении ими в ходе процессов разработки политики с опорой на фактологические данные. Она открывает множество перспектив и дает разнообразные знания для разработки политики, используя уроки прошлого и понимание настоящего для осмысления будущего, особенно полезные с точки зрения минимизации рисков в настоящее время и определения курса на будущее в нестабильном, неопределенном, сложном и зачастую неоднозначном мире. Эта стратегия обогащает стратегическое понимание политических проблем и соответствующих ответных мер на уровне политики путем формулирования возможных последствий текущих тенденций и используется директивными органами в Ирландии, Соединенном Королевстве и Франции¹¹⁴.

Еще одним видом ex ante оценки является оценка воздействия регулирования (ОВР). ОВР используется до принятия решений о масштабах и характере политических целей для понимания потенциального воздействия мер политики, включая анализ экономических затрат и результатов и долгосрочных воздействий в различных аспектах устойчивости: общество, экономика и окружающая среда. ОВР может применяться на любом уровне управления и позволяет понять, есть ли необходимость в принятии той или иной меры политики, и если да, то каким образом осуществлять политические меры наи-

более эффективным и действенным образом¹¹⁵. Меры по оценке воздействия регулирования пропагандируются на международном уровне, а также ЕС и ОЭСР, и применяются Соединенным Королевством для оценки предложений в отношении политики в области жилищного хозяйства¹¹⁶.

Выводы в отношении разработки политики с опорой на фактологические данные

В последнем разделе Руководящих принципов основное внимание уделяется универсальному характеру жилищного хозяйства и городского развития как областей политики и совместному характеру разработки политики с опорой на фактологические данные в современных демократических странах. В нем подчеркивается, что для обоснования политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития на всех уровнях управления и принятия решений по вопросам жилищного хозяйства и городского развития требуется целостный подход к проблемам жилищного хозяйства и городского развития и путям их решения, в том числе в связи со сбором данных и подготовкой фактологических данных. Кроме того, в нем указывается, что отсутствие качественного и доступного жилья, а также социальная, экономическая и пространственная поляризация городского развития являются коллективными проблемами и требуют мобилизации различных групп заинтересованных сторон на местном, национальном и международном уровнях управления.

В заключительной части главы содержится замечание о том, что разработка политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития осуществляется во все более глобализованном контексте, в котором динамика передачи политики оказывает сильное влияние на процесс принятия решений. Поиск решений в области жилищного хозяйства и городского развития «в других источниках» создает как проблемы, так и возможности для директивных органов. Наконец, в главе подчеркивается, что успешное осуществление *Повестки дня на период до 2030 года* в регионе ЕЭК ООН

¹¹³ Цель прогнозирования заключается в том, чтобы опираться на инклюзивные и систематические процессы на основе широкого участия в целях накопления коллективных знаний о среднесрочном и долгосрочном будущем, с тем чтобы выработать правдоподобные обоснования возможных альтернативных будущих изменений.

¹¹⁴ United Nations, United Nations Interagency Task Team on Science, Technology and Innovation for the SDGs, “Science, Technology and Innovation for SDGs Roadmaps”, paper for the Forum for Science, Technology and Innovation, New York, June 2018. Available at https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/19009STI_Roadmap_Background_Paper_pre_STI_Forum_Final_Draft.pdf.

¹¹⁵ European Commission, “Impact Assessments”. Available at https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en.

¹¹⁶ В форме «Оценки воздействия в интересах снижения платежей» или «Комплексной оценки воздействия на жилье для Лондона: стратегия в области жилищного хозяйства в Лондоне». Оценка воздействия представляет интерес для международных организаций, включая ЕС (European Commission “Impact Assessments”. Available at https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en) и ОЭСР (см., например, *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation* (2014); *EU Smart and Better Regulation Agendas* (2010/2013/2015)).

требует согласования целей политики и соответствующих механизмов осуществления на всех уровнях управления.

Осознание универсального характера жилья

Жилищное хозяйство и городское развитие являются «универсальными» областями политики, имеющими отношение ко всем аспектам устойчивого развития. Это, в свою очередь, требует, чтобы директивные органы на всех уровнях управления применяли целостный подход к принятию решений в отношении деятельности в области жилищного хозяйства и городского развития, включая сбор и анализ данных и определение целей и задач политики.

Роль директивных органов заключается в обеспечении того, чтобы собираемые данные носили всеобъемлющий характер и давали понимание социальных, экономических, экологических и управленческих аспектов проблем жилищного хозяйства и городского развития, включая характеристики населения, динамику рынка жилья, виды поставщиков жилья, виды владения жильем, энергоэффективность зданий, правила территориального планирования и многое другое. Обзор типов данных для разработки, обзора и осуществления политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития приведен в приложении 8. Кроме того, учитывая, что цифровые данные могут лишь частично отражать характер проблем жилищного хозяйства, например в отношении удовлетворенности жильем, крайне важно, чтобы директивные органы более глубоко осознали вклад как количественных, так и качественных данных в понимание и решение проблем жилищного хозяйства и городского развития (см. приложение 9).

Директивным органам следует также использовать методологии, модели и инструменты комплексной оценки (о которых говорилось в предыдущей главе), поскольку они носят особенно всеобъемлющий характер и способствуют определению и оценке «взаимосвязей между экологическими, социальными и экономическими процессами в целях оптимизации социально-экономических результатов в контексте ресурсных и экологических ограничений»¹¹⁷.

И наконец, им следует определить «синергетические эффекты» политики в области жилищного хозяйства, когда реализация целей политики в области жилищного хозяйства способствует реализации целей политики в других областях политики или сдерживает ее. В частности, они должны учитывать потенциальные негативные последствия жилья ненадлежащего качества с точки зрения загрязнения окружающей среды, энергоэф-

фективности, здоровья и других факторов, особенно в связи с оценкой воздействия политики; и как позитивные последствия («внешние аспекты») политики в области жилищного хозяйства, такие как сокращение потребления наркотиков, снижение уровня преступности и вандализма, так и негативные последствия, такие как утрата зеленых насаждений, увеличение заторов и загрязнение окружающей среды¹¹⁸.

Разработка политики с опорой на фактологические данные как коллективный процесс

В Повестке дня на период до 2030 года подчеркивается, что отсутствие качественного и доступного жилья, а также неравномерное и неустойчивое городское развитие являются коллективными проблемами и что для их преодоления необходима мобилизация различных групп заинтересованных сторон на местном, национальном и международном уровнях.

Основанные на фактологических данных разработка политики и принятие решений в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития требуют совместного подхода к производству и сбору данных и подготовке фактологических данных, поскольку это позволяет добиться более высокого качества и большей периодичности данных. В этом контексте крайне важно, чтобы директивные органы проводили работу по укреплению потенциала НСУ как основных производителей данных для разработки политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития и для мониторинга ЦУР 11, а также других организаций и учреждений, включающих национальные статистические системы в странах ЕЭК ООН.

С другой стороны, сами НСУ должны начать процесс преобразования от производителя данных к координатору путем управления введением различных данных из более широкой экосистемы, обеспечения качества, сопоставимости и согласованности данных. Это обеспечивает актуальность и полезность потоков данных для национальных директивных органов и других заинтересованных сторон, стремящихся регулировать и отслеживать прогресс¹¹⁹. Им также необходимо использовать возможности, вытекающие из совместной разработки политики с опорой на фактологические данные, и более тесно сотрудничать с различными заинтересованными сторонами, включая местные и региональные органы власти, частные компании, научные круги, гражданское общество и граждан¹²⁰ (как указано в главе 2).

¹¹⁸ Esteban Rossi-Hansberg and Pierre-Daniel Sarte, "Economics of Housing Externalities" *International Encyclopedia of Housing and Home*, vol. 2, (2012), p. 47-50.

¹¹⁹ Там же.

¹²⁰ Sustainable Development Solutions Network, "SDG.Guide 'Getting Started with the Sustainable Development Goals'",

¹¹⁷ European Commission, "Integrated sustainability assessments", EU Science Hub, 2016. Available at <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/integrated-sustainability-assessments>.

В целях совершенствования процесса принятия решений в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития крайне важно укреплять связи и сотрудничество внутри директивных органов и между ними в различных областях политики и на всех уровнях управления (центральном, региональном/федеральном и местном), а также устранять «организационную изоляцию» (см. вставку 6) — одну из ключевых проблем на пути к эффективной разработке политики с опорой на фактологические данные.

Вставка 6 Организационная изоляция как одна из проблем в разработке опирающейся на фактологические данные политики в области жилищного хозяйства и городского развития

В государственной политике одной из главных проблем, препятствующих сотрудничеству многих заинтересованных сторон в целях разработки опирающейся на фактологические данные политики в области городского развития и жилищного хозяйства, является «организационная изоляция».

Организационная изоляция влечет за собой сохранение специфического для данного учреждения подхода к конкретной политической проблеме, несмотря на признание того, что эта проблема является многогранной, пронизывающей различные области политики, и понимание того, что решение этой проблемы требует скоординированных политических мер реагирования и одновременного применения различных политических подходов. Изоляция проявляется, например, в том, что учреждения хранят индивидуальные наборы данных и не обмениваются ими с другими организациями/учреждениями или отказываются от сотрудничества для решения конкретной политической проблемы.

Организационная изоляция может повлечь высокие затраты. Поскольку учреждения собирают и хранят свои собственные данные без консультаций с другими учреждениями (например, в отношении методологического подхода к сбору данных), они вынуждены налаживать нарушенные каналы связи на более поздних этапах решения политических проблем. В определенный момент затраты на согласование этих разрозненных наборов данных могут стать слишком высокими. В этом контексте организационная изоляция может повлиять на точное определение целей политики и в потенциале ослабить положительное воздействие политики и программ в области жилищного хозяйства и городского развития.

Проблему организационной изоляции можно решить путем внедрения более эффективных механизмов координации и коммуникации, более совершенных процедур согласования на ранних этапах разработки политики и создания межотраслевых баз данных, включающих данные, касающиеся: i) социальных, экономических, экологических и других аспектов жилищного хозяйства и городского развития и ii) данных, отражающих не только краткосрочные и непосредственные, но и среднесрочные и долгосрочные последствия принимаемых политических мер. Информирование о потребностях в данных и деятельности по сбору и анализу данных может быть улучшено путем проведения периодических совещаний и семинаров-практикумов и двусторонних встреч.

Использование чужого опыта

В последние десятилетия аналитики и лица, ответственные за принятие решений, становятся все более компетентными в разработке политических мер реагирования, основанных на информации и фактологических данных, полученных от национальных, региональных и местных производителей данных. В то же время они начали более инициативно искать решения вопросов жилищного хозяйства и городского развития за пределами своей юрисдикции. В этой связи разработка политики обеспечения устойчивости городского развития и жилищного хозяйства стала предметом передачи политики.

Директивные органы часто стремятся разрабатывать примеры мер политики, проектов, программ или партнерств, которые были успешно осуществлены и привели к позитивным изменениям, а также мер политики, которые были воспроизведены в других местах. Это явление передачи такой «передовой практики» можно назвать «передачей политики», т. е. процессом, в рамках которого данные, информация и фактологические данные используются для распространения политики по всему миру в целях определения политических проблем и способов их решения. Для удовлетворения этих потребностей директивные органы и международные организации, включая Организацию Объединенных Наций и ЕС, разработали платформы, позволяющие обмениваться такой передовой практикой.

Хотя из изучения примеров «передовой практики» можно извлечь ценные уроки, важно отметить, что определение передовой практики — это сложный процесс, основанный на понимании условий, в которых эта практика возникла, а то, что считается желательной/хорошей/передовой практикой, определяется предпочтениями и опытом субъектов в конкретном контексте. Иногда примеры передовой практики могут не иметь внешней пригодности или применимости в более широком диапазоне контекстов.

14 December 2015. Available at <https://resources.unsdsn.org/sdg-guide-getting-started-with-the-sdgs>.

Например, модели внешней пригодности показывают, что успешные меры политики не действуют при применении к определенным ситуациям в связи с местными условиями, влияющими на теорию перемен, что приводит к провалу данной политики. В этих случаях крайне важно, чтобы фактологические данные в рамках международной передовой практики сочетались с местными знаниями и опытом для обеспечения того, чтобы политика дала желаемый результат. Этот процесс можно назвать «переводом политики».

Во все более глобализованном мире динамика передачи политики также обеспечивает согласование подходов к разработке политики с опорой на фактологические данные, о чем пойдет речь ниже.

Сравнительный анализ городского развития

Важнейшими элементами современной разработки политики с опорой на фактологические данные являются сопоставление и сравнительный анализ. Директивные органы и аналитики сравнивают, например, характер и масштабы проблем в области жилищного хозяйства и городского развития, а также воздействие мер политики во времени и пространстве. Затем они разрабатывают инструменты, такие как базы данных, которые позволяют компилировать данные в различных формах.

Базы данных обеспечивают наличие большого объема сравнительных и контекстуальных данных, которые могут помочь в разработке политики городского развития, концепций развития городов и долгосрочных планов действий. Они могут создаваться государственными, частными организациями и/или организациями третьего сектора и многими другими субъектами или в качестве самостоятельных инициатив (обзор отдельных международных баз данных приводится в приложении б). Например, Организация Объединенных Наций и Евростат разработали ряд баз данных, предназначенных для мониторинга хода осуществления глобальных, региональных мер политики, проектов или программ, включая мониторинг ЦУР. В некоторых странах международные базы данных могут быть одним из очень немногих источников надежных данных о жилищном хозяйстве и городском развитии.

Директивные органы проводят «сравнительный анализ» своей практики, в рамках которого они разрабатывают и/или используют уже существующие меры политики и стандарты для оценки достигнутого прогресса в сопоставлении с «желаемой ценностью» (контрольный показатель). Такие желаемые ценности могут быть определены правительствами и включены в местные, региональные или национальные меры политики и программы, в том числе в национальные стратегии устойчивого развития, национальные планы обеспечения качества воды, генеральные планы, местные планы развития и многие другие.

В то же время директивные органы должны использовать такие международные стандарты для определения желаемых контрольных показателей, таких как международные стандарты качества воды, энергоэффективности и другие. В отношении жилищного хозяйства, например, Европейская комиссия рассчитывает «коэффициент обременительных жилищных расходов», основанный на предположении, что домохозяйства, которые тратят на жилье 40 процентов или более от общего располагаемого дохода домохозяйства (за вычетом жилищных пособий), несут обременительные жилищные расходы.

Установление контрольных показателей — это сложный процесс, и директивные органы на всех уровнях должны обеспечивать, чтобы установленные показатели соответствовали реальности на местах. Такие «проверки» могут проводиться в форме семинаров-практикумов с участием представителей директивных органов всех уровней управления и других экспертов, включая представителей научных кругов и НПО.

Наконец, правительства на местном и национальном уровнях могут воспользоваться целым рядом инструментов, позволяющих оценивать прогресс городов в сопоставлении с желаемыми контрольными показателями по различным областям политики и ЦУР. Такие оценки могут проводиться независимо правительствами или ЕЭК ООН в контексте системы и методологии KPI4SSC¹²¹.

¹²¹ Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, *Протокол Европейской экономической комиссии об оценке эффективности функционирования городов по ключевым показателям эффективности для «умных» устойчивых городов*, (Организация Объединенных Наций, готовится к публикации).

РЕКОМЕНДАЦИИ

Разработка опирающейся на фактологические данные политики, которая способствует оценке прогресса в достижении ЦУР в настоящее время и в будущем, зависит от трех ключевых процессов: i) разработка надежного набора национальных показателей мониторинга, ii) укрепление статистического потенциала и iii) извлечение пользы из революции в использовании данных путем применения новых технологий и новых источников данных. Достижение более высокого качества и периодичности данных в поддержку ЦУР потребует постепенного изменения методов работы правительства и НСУ¹²². Исходя из этого, предлагаются следующие рекомендации по совершенствованию процесса разработки опирающейся на фактологические данные политики обеспечения устойчивого городского развития с упором на жилищное хозяйство:

А. Директивным органам на всех уровнях управления необходимо обеспечить комплексный и скоординированный подход к обзору хода осуществления Повестки дня на период до 2030 года

Успешное осуществление *Повестки дня на период до 2030 года* требует участия всех соответствующих заинтересованных сторон на глобальном, региональном, национальном, субнациональном, субрегиональном и местном уровнях. В этой связи в руководящих принципах подчеркивается важность обеспечения применения комплексного и скоординированного подхода к обзору хода осуществления *Повестки дня на период до 2030 года*, выполнения ЦУР 11 и других связанных с жилищным хозяйством и городами ЦУР.

В связи с этим директивным органам на всех уровнях управления рекомендуется:

1. Повысить осведомленность о предпосылках Повестки дня на период до 2030 года и соответствующих требованиях. Директивные органы должны быть осведомлены о существующих в их странах требованиях к отчетности, связанных с осуществлением *Повестки дня на период до 2030 года*, и содействовать повышению уровня осведомленности во всех соответствующих учреждениях. Роль правительства заключается в четком разъяснении подхода(ов) к реализации целей *Повестки дня на период до 2030 года*, касающихся жилищного хозяйства и городов, различным заинтересованным сторонам, особенно муниципалитетам и НСУ.

- 2. Согласовать политику и механизмы мониторинга.** Правительства несут ответственность за обеспечение всестороннего учета ЦУР 11 в национальных стратегиях устойчивого развития, политике развития в области жилищного хозяйства и городского развития и других соответствующих стратегиях и механизмах. Им необходимо обеспечить сближение между существующими подходами к разработке политики в области жилищного хозяйства и городского развития и подходами к осуществлению *Повестки дня на период до 2030 года*, включая обзор ее целей и задач.
- 3. Оптимизировать национальные усилия по сбору и анализу данных.** Правительствам следует оптимизировать процесс обзора хода осуществления *Повестки дня на период до 2030 года* и представления отчетности по ЦУР 11 путем использования уже существующих процессов сбора и анализа данных для разработки «дорожных карт» по подготовке планов производства статистических данных применительно к ЦУР и создания национальных платформ отчетности, которые позволят улучшить координацию между национальными и международными процессами сбора данных и обеспечить хранение данных.
- 4. Обеспечить регулярный мониторинг хода осуществления ЦУР 11 и других связанных с городами целей.** В целях повышения качества обзора хода осуществления ЦУР 11 и улучшения подотчетности задействованных в нем учреждений правительствам необходимо обеспечить регулярное представление отчетности по ЦУР и учет в ходе этого процесса взаимосвязей между ЦУР 11 и другими ЦУР.
- 5. Повысить потенциал национальных статистических систем.** НСУ необходимо лучше осознать роль различных производителей данных в своих странах и включить их в процесс обзора хода осуществления ЦУР 11. Директивным органам необходимо укрепить сотрудничество с другими организациями и учреждениями в рамках национальных статистических систем в странах ЕЭК ООН и министерствами, отвечающими за обзор хода осуществления ЦУР 11, а также с другими учреждениями, занимающимися разработкой и осуществлением политики в области жилищного хозяйства и городского развития.
- 6. Обеспечить высокое качество данных.** НСУ должны продолжать работу по обеспечению того, чтобы данные, используемые при обзоре хода выполнения задач в рамках ЦУР 11, готовились с использованием международных стандартов, в частности основополагающих принципов офици-

¹²² Sustainable Development Solutions Network, “SDG.Guide ‘Getting Started with the Sustainable Development Goals’”.

альной статистики, в целях повышения качества процесса обзора.

- 7. Изучить возможности использования альтернативных источников данных.** Директивные органы должны изучить возможности использования нестатистических показателей, «административных данных» и больших данных для содействия процессам обзора хода осуществления Повестки дня на период до 2030 года.
- 8. Содействовать инициативам в области оценки прогресса на пути к устойчивому развитию на местном уровне.** Города являются движущей силой устойчивого развития и несут ответственность за предоставление необходимой инфраструктуры и услуг. Однако их вклад в устойчивое развитие лишь частично учитывается в процессе официального обзора, особенно в контексте ЦУР 11. Поэтому директивным органам на местном уровне рекомендуется использовать уже существующие глобальные стандарты оценки эффективности деятельности городов для проведения таких процессов оценки и сообщать о результатах оценок.

В. Способствовать открытости процессов производства и сбора данных

Совершенствование процесса разработки опирающейся на фактологические данные политики требует укрепления потенциала производителей городских данных, открытости в обмене данными и прозрачности в использовании данных при разработке ответных мер политики. Это является необходимым условием для разработки высококачественной и актуальной политики обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития, а также для успешной отчетности по ЦУР.

Для поддержки открытости процесса сбора данных рекомендуется:

- 1. Укрепить НСУ.** Во всех странах региона ЕЭК ООН, особенно в странах с переходной экономикой, следует принимать систематические меры по укреплению потенциала НСУ, включая создание их региональных/местных отделений, для производства высококачественных данных о городах на своевременной основе и через регулярные, небольшие промежутки времени.
- 2. Рассмотреть вопрос о предоставлении открытого доступа к данным.** Директивным органам на всех уровнях управления следует рассмотреть вопрос о предоставлении различных типов данных в открытом доступе в качестве дополнительной меры проверки точности и актуальности информации и фактологических данных, используемых в процессах разработки политики и принятия

решений. Открытость данных позволяет повысить подотчетность поставщиков данных путем проведения многократных проверок качества различными заинтересованными сторонами.

- 3. Взаимодействовать с научными кругами.** Крайне важно, чтобы директивные органы использовали наилучшие имеющиеся научные исследования и фактологические данные, полученные в результате научной оценки, в качестве основы для разработки, осуществления и обзора политики в области жилищного хозяйства и городского развития.
- 4. Взаимодействовать с частным сектором.** Директивным органам и другим заинтересованным сторонам, особенно организациям частного сектора, следует совместно работать над повышением степени открытости данных, особенно касающихся рынка жилья и жилищного строительства, доступ к которым имеет важнейшее значение, например, для решения проблем ценовой доступности жилья в городах.
- 5. Обеспечить конфиденциальность и безопасность данных.** При повышении степени открытости данных и развитии партнерских отношений с организациями частного сектора необходимо в то же время обеспечить конфиденциальность и анонимность данных. Правительства, организации частного сектора и/или другие заинтересованные стороны, участвующие в этом процессе, должны нести ответственность за то, как они обращаются с данными.
- 6. Создавать партнерства.** Директивным органам рекомендуется налаживать партнерские отношения с муниципалитетами, национальными статистическими управлениями и их учреждениями, организациями частного сектора и НПО в целях расширения их возможностей по своевременной подготовке данных о жилищном хозяйстве и городском развитии. Следует расширять масштабы использования успешных моделей таких партнерств.

С. Популяризировать всеобъемлющие и комплексные подходы к разработке и использованию фактологических данных

Эффективное решение проблем жилищного хозяйства и городского развития в странах и городах региона ЕЭК ООН требует понимания сложного характера этих проблем и путей их решения. В целях максимального использования потенциала данных в процессе разработки политики и повышения качества и надежности предлагаемых мер политики директивным органам на всех уровнях управления необходимо обеспечить, чтобы подходы к принятию реше-

ний в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития были всеобъемлющими и чтобы они воплощались в процессы сбора данных, анализа данных и использования фактологических данных в процессе принятия решений. В частности, рекомендуется:

1. **Объединить источники данных.** В ходе анализа данных крайне важно объединить различные источники данных для подготовки надежных и обоснованных фактологических данных, начиная с источников данных государственного сектора (например, национальной статистики) и заканчивая большими данными, а также обеспечить более широкое признание ролей различных субъектов в разработке политики.
2. **Проводить коллегиальный обзор.** Директивным органам необходимо использовать внутренние и внешние процедуры коллегиального обзора для обеспечения максимальной надежности и четкости информации и фактологических данных, используемых в процессе разработки политики и при принятии решений.
3. **Мыслить масштабно, мыслить перспективно.** Для повышения качества процессов разработки политики с опорой на фактологические данные необходимо признать «внешние аспекты» политических мер (например, положительные и отрицательные последствия этих мер). Это включает производство/получение данных и разработку фактологических данных, соответствующих непосредственным, среднесрочным и долгосрочным результатам и последствиям политических мер в различных аспектах городской жизни — социальном, экономическом, экологическом и других, а также на различных уровнях — местном, региональном, национальном и наднациональном, в случае необходимости.
4. **Применять интегрированные методологии.** Директивным органам следует более эффективно использовать комплексные и всеобъемлющие методологии, механизмы и другие инструменты, включая комплексную оценку устойчивости и инструменты территориальной оценки, для оценки комплексного воздействия принимаемых мер в области жилищного хозяйства и городского развития и разработки надлежащих и пропорциональных предложений в отношении будущих политики, программ и проектов.
5. **Применять «циркулярный подход».** Директивные органы должны лучше осознавать ценность «циркулярного подхода» к разработке опирающейся на фактологические данные политики, при котором информация и фактологические данные

циркулируют в процессе разработки политики и который, таким образом, позволяет избежать фрагментации (например, обеспечивая использование для разработки политики фактологических данных, полученных в ходе оценки политики, в том числе в различных политических областях).

D. Сократить предвзятость в процессе разработки политики и принятия решений с опорой на фактологические данные

Для того чтобы меры политики были эффективными, они должны быть беспристрастными и объективными, основанными на информации и фактологических данных. Это влечет за собой необходимость увязки процессов сбора и анализа данных и принятия решений с использованием различных инструментов. В связи с этим в руководящих принципах рекомендуется:

1. **Преодолеть замкнутость мышления.** Директивным органам необходимо приложить усилия к тому, чтобы преодолеть «замкнутость мышления» в политике в области жилищного хозяйства и городского развития, поскольку невозможно успешно расширять доступ к качественному и доступному по цене жилью путем увеличения темпов строительства жилья без учета экологических стандартов и городского планирования.
2. **Уделять первоочередное внимание использованию комплексных инструментов.** Лица, ответственные за принятие решений, должны в первую очередь использовать инструменты политики и механизмы, которые позволяют увязывать процессы поиска источников данных, анализа данных и принятия решений (например, инструменты комплексной оценки устойчивости), поскольку они ограничивают влияние факторов личной заинтересованности и иной предвзятости.
3. **Учитывать временной аспект при разработке политики.** Директивные органы должны особо учитывать роль временных рамок в принятии решений на всех этапах процесса разработки политики. Временные рамки влияют на качество информации и на то, используются ли (и каким образом) информация и фактологические данные в процессе разработки политики. Например, фактологические данные, получаемые на последних этапах процесса принятия решений, могут не учитываться в процессе разработки политики.
4. **Предвидеть риски.** Лица, ответственные за принятие решений, должны также более эффективно использовать инструменты прогнозирования, оценки воздействия и комплексные оценки устойчивости, с тем чтобы сделать процесс принятия

решений в большей степени ориентированным на перспективу и усовершенствовать механизмы управления рисками, связанными с негативными последствиями политических инициатив.

- 5. Обеспечить подготовку по вопросам анализа данных.** Директивным органам необходимо инвестировать средства в развитие навыков и подготовку специалистов в области анализа политики, поскольку это позволит повысить надежность и объективность представляемых фактологических данных.
- 6. Обмениваться знаниями и содействовать обмену передовым опытом.** Директивным органам и заинтересованным сторонам следует также продолжать инвестировать средства в обмен знаниями и передовым опытом в отношении имеющихся политических механизмов и инструментов, используемых для обзора хода осуществления

ЦУР 11 и других задач в области жилищного хозяйства и городского развития на всех уровнях управления.

- 7. Информировать общественность о политике.** Директивные органы должны четко и прозрачно информировать общественность о политических инициативах, используя наилучшие имеющиеся инструменты и устраняя как можно больше технических, культурных и экономических препятствий для доступа.
- 8. Представлять фактологические данные широкой общественности.** Директивные органы должны прилагать целенаправленные усилия для того, чтобы информация и фактологические данные, используемые при принятии решений, собирались и представлялись в четком и удобном для чтения формате, будь то в виде статистики или в иной форме.





ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ЗАДАЧИ И ПОКАЗАТЕЛИ ЦУР 11

Задача	Показатель
11.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы.	11.1.1 Доля городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях.
11.2 К 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц.	11.2.1 Доля населения, имеющего удобный доступ к общественному транспорту, в разбивке по возрастной группе, полу и инвалидности.
11.3 К 2030 году расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия во всех странах.	11.3.1 Соотношение темпов застройки и темпов роста населения.
	11.3.2 Процентная доля городов, в которых регулярно и на демократической основе функционируют структуры, обеспечивающие прямое участие гражданского общества в градостроительном планировании и управлении городским хозяйством.
11.4 Активизировать усилия по защите и сохранению всемирного культурного и природного наследия.	11.4.1 Общая сумма расходов (государственных и частных) в расчете на душу населения на цели сохранения и защиты всего культурного и природного наследия в разбивке по видам наследия (культурное, природное, смешанного характера и признанное объектом всемирного наследия Центром всемирного наследия), уровню государственной подведомственности (национальный, региональный и местный/муниципальный), видам расходов (эксплуатационные расходы/капиталовложения) и видам частного финансирования (пожертвования в натуральной форме, частный некоммерческий сектор и спонсорство).

Задача	Показатель
<p>11.5 К 2030 году существенно сократить число погибших и пострадавших и значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения.</p>	<p>11.5.1 Число погибших, пропавших без вести, раненых, переселенных и эвакуированных в результате бедствий или в связи с ними на 100 000 человек.</p>
	<p>11.5.2 Прямые экономические потери в результате бедствий относительно мирового ВВП, включая ущерб, причиняемый бедствиями важнейшим объектам инфраструктуры, и ущерб в виде нарушения работы основных служб.</p>
<p>11.6 К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов.</p>	<p>11.6.1 Процентная доля твердых бытовых отходов, которые регулярно собираются и надлежащим образом удаляются, в общей массе городских отходов.</p>
	<p>11.6.2 Среднегодовой уровень содержания мелких твердых частиц (например, класса PM2.5 и PM10) в атмосфере городов (в пересчете на численность населения).</p>
<p>11.7 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов.</p>	<p>11.7.1 Средняя доля застроенной городской территории, относящейся к открытым для всех общественным местам, с указанием доступности в разбивке по возрастной группе, полу и инвалидности.</p>
	<p>11.7.2 Процентная доля лиц, подвергшихся физическим или сексуальным домогательствам, в разбивке по полу, возрасту, инвалидности и месту происхождения за последние 12 месяцев.</p>
<p>11.A Поддерживать позитивные экономические, социальные и экологические связи между городскими, пригородными и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития.</p>	<p>11.A.1 Доля населения, живущего в городах, осуществляющих городские и региональные планы застройки, в которых учитываются прогнозы роста населения и потребности в ресурсах, в разбивке по размерам городов.</p>
<p>11.B К 2020 году значительно увеличить число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с <i>Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы</i> меры по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками на всех уровнях управления.</p>	<p>11.B.1 Доля местных органов власти, принявших и осуществляющих местные стратегии снижения риска бедствий в соответствии с <i>Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы</i>.</p>
	<p>11.B.2 Число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СВЯЗАННЫЕ С ЖИЛЬЕМ ЗАДАЧИ И ПОКАЗАТЕЛИ В РАМКАХ МИРОВОЙ СИСТЕМЫ ЦУР

Задача	Показатель
<p>1.4 К 2030 году обеспечить, чтобы все мужчины и женщины, особенно малоимущие и уязвимые, имели равные права на экономические ресурсы, а также доступ к базовым услугам, владению и распоряжению землей и другими формами собственности, наследуемому имуществу, природным ресурсам, соответствующим новым технологиям и финансовым услугам, включая микрофинансирование.</p>	<p>1.4.1 Доля населения, живущего в домохозяйствах с доступом к базовым услугам.</p>
<p>3.9 К 2030 году существенно сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв.</p>	<p>3.9.1 Смертность от загрязнения воздуха в жилых помещениях и окружающей среде.</p>
<p>7.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению.</p>	<p>7.1.1 Процентная доля населения, имеющего доступ к электроэнергии. 7.1.2 Процентная доля населения, использующего в основном чистые виды топлива и технологии.</p>
<p>17.19 К 2030 году, опираясь на нынешние инициативы, разработать, в дополнение к показателю валового внутреннего продукта, и другие показатели измерения прогресса в деле обеспечения устойчивого развития и содействовать наращиванию потенциала развивающихся стран в области статистики.</p>	<p>17.19.2 Доля стран, которые а) провели не менее одной переписи населения и жилищного фонда в течение последних 10 лет и б) обеспечили регистрацию рождения в 100 процентах случаев и регистрацию смерти в 80 процентах случаев.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ОПРЕДЕЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЕС

- **Коэффициент обременительных жилищных расходов:** «процентная доля населения, проживающего в домохозяйствах, общие жилищные расходы которых (за вычетом пособий на жилье) составляют более 40 процентов от общего располагаемого дохода домохозяйства (за вычетом пособий на жилье)»¹²³.
- **Коэффициент лишения удобств в жилище:** «процентная доля населения, лишенного каждого из возможных удобств в жилище» (протекающая крыша, влажные стены/полы/основание или гниль в оконных рамах или на полу; отсутствие ванны или душа в жилище; отсутствие внутри помещения смывного туалета, предназначенного для индивидуального пользования членами домохозяйства; проблемы с жилищем: слишком темно, недостаток света)¹²⁴.
- **Доля работающего населения, подверженного риску бедности:** «процентная доля лиц в общей численности населения, заявивших о наличии работы (работающих по найму или занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью) и подверженных риску бедности, т. е. имеющих эквивалентный располагаемый доход ниже порога бедности, установленного на уровне 60 процентов от национального медианного эквивалентного располагаемого дохода (после социальных выплат)»¹²⁵.
- **Индекс цен на жилье (ИЦЖ)** «измеряет изменение цен сделок с жилой недвижимостью, как в новостройках, так и на вторичном рынке, приобретенной домашними хозяйствами. Методологическая справочная информация приведена в "Справочнике по индексам цен на жилую недвижимость", а также в "Техническом руководстве по жилью, занимаемому владельцами (ЖЗВ), и индексам цен на жилье (ИЦЖ)"»¹²⁶.

¹²³ Данные собираются ежегодно в разбивке по: полу, статусу собственности, типу домохозяйства, степени урбанизации, квинтилю дохода, статусу бедности. Eurostat, "Housing cost overburden rate".

¹²⁴ Eurostat, "Housing deprivation rate by number of item – EU-SILC survey". Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tessi291>.

¹²⁵ Eurostat, "EU statistics on income and living conditions (EU-SILC)" (2018). Available at [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_in-work_poverty](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_in-work_poverty).

¹²⁶ Eurostat, "Housing prices – overview". Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/housing-price-statistics/overview>.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ОТДЕЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА В ГЛОБАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ РАМОЧНЫХ ПРОГРАММАХ РАЗВИТИЯ

Нормативная база	Цель/Задача	Показатель (подпоказатель), если таковой имеется
Набор показателей ЦУР ООН 2018 года	ЦУР 11	ЦУР ООН 11, задача 11.1 Доля городского населения, проживающего в трущобах, неформальных поселениях или в неудовлетворительных жилищных условиях.
Набор показателей ЦУР ООН 2018 года	ЦУР 1	ЦУР ООН 1, задача 1.4.1 Доля населения, живущего в домохозяйствах с доступом к базовым услугам.
Набор показателей ЦУР ООН 2018 года	ЦУР 7	Задачи ЦУР ООН 7 7.1.1 Процентная доля населения, имеющего доступ к электроэнергии. 7.1.2 Процентная доля населения, использующего в основном чистые виды топлива и технологии.
Набор показателей ЦУР ООН 2018 года	ЦУР 3	ЦУР ООН 3, задача 3.9.1 Смертность от загрязнения воздуха в жилых помещениях и окружающей среде.
Набор показателей ЦУР ООН 2018 года	ЦУР 17	ЦУР 17, задача 17.19.2 Доля стран, которые а) провели не менее одной переписи населения и жилищного фонда в течение последних 10 лет и б) обеспечили регистрацию рождения в 100 процентах случаев и регистрацию смерти в 80 процентах случаев.
Набор показателей ЦУР ООН 2019 года	ЦУР 11	Основные показатели: «уровень перенаселенности» и «доля населения, проживающего в домохозяйствах, считающих, что они страдают от шума». Многоцелевой показатель: «доля населения, проживающего в жилище с протекающей крышей, влажными стенами, полами или основанием, или гнилью в оконных рамах или на полу».
Набор показателей ЦУР ООН 2019 года	ЦУР 1 и 8	Многоцелевой показатель: «доля работающего населения, подверженного риску бедности».
Инициатива в интересах процветания городов	Показатель процветания «развитие инфраструктуры» Подиндекс «жилищная инфраструктура»	1.1 Улучшение жилищных условий. 1.2 Доступ к улучшенным системам водоснабжения. 1.3 Доступ к улучшенным санитарным условиям. 1.4 Доступ к электроэнергии. 1.5 Достаточная жилая площадь. 1.6 Плотность населения.
Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов»	Раздел «Окружающая среда»	Потребление тепловой энергии в жилых помещениях. Энергопотребление общественных зданий.
Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов	Подраздел «Безопасность, жилье и социальная включенность»	Расходы на жилье. Неформальные поселения.
Объединение усилий в целях построения «умных» устойчивых городов	«Экономика/ инфраструктура»	Санитарно-техническое оборудование домашних хозяйств. Базовое водоснабжение. Питьевое водоснабжение. Доступ к электроэнергии. Устойчивость фонда общественных зданий. Интегрированные системы управления зданием в общественных зданиях. Доступ домашних хозяйств к ИКТ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

ПОВЕСТКИ ДНЯ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ И МЕХАНИЗМЫ МОНИТОРИНГА НА УРОВНЕ ЕС

Устойчивое развитие было представлено в качестве основополагающей цели ЕС в Амстердамском договоре в 1997 году, и на протяжении многих лет учреждения ЕС предпринимали многочисленные инициативы, способствующие реализации ЦРТ и ЦУР, прежде всего, в области городской и региональной политики, экологической политики, политики сплочения и механизмов финансирования, а также во многих других областях.

Учреждения ЕС не имеют специального мандата в отношении жилищного хозяйства, управления земельными ресурсами и городского планирования. Однако они оказывают влияние на жилищную политику и практику государств — членов ЕС, проводя политику в таких областях, как общество, экономика и окружающая среда, городское и региональное развитие, отношения с соседями и международное сотрудничество и международная помощь. Например, путем признания того, что многие государства — члены ЕС сталкиваются со схожими проблемами в отношении качества жилья и городской инфраструктуры, разрастания городов, растущего неравенства, старения населения, а также миграции; и путем проведения политики. В 2007 году ЕС ввел в действие *Лейпцигскую хартию об устойчивых европейских городах*, в которой устанавливаются общие принципы и стратегии обеспечения наличия доступного жилья в европейских городах. В 2010 году он ввел в действие *Толедскую декларацию*, в которой подчеркивается роль доступного жилья в обеспечении социальной интеграции и сплоченности. В 2016 году он представил Повестку дня в области развития городов для ЕС, в которой подтверждается важность расширения доступа к качественному и недорогому жилью в ЕС.

На протяжении многих лет учреждения использовали политику сплочения (и связанные с ней механизмы), а также социальную, экономическую и экологическую политику для того, чтобы обеспечить равномерный устойчивый рост городов, содействовать экономической конкурентоспособности и социальной включенности в Европе. В первую очередь вопросы жилищного хозяйства в ЕС обсуждаются и контролируются с точки зрения *Основополагающего документа Европейского союза по вопросу о социальных правах* (2016 год). В рамках компонента «Социальная защита и интеграция» принцип 19 касается вопроса о «Жилье и помощи бездомным», а принцип 20 — «Доступа к основным услугам», и оба они включены в процесс мониторинга политики ЕС в отношении ЦУР, как указано ниже.

Наконец, учреждения ЕС также приступили к работе по совершенствованию методов использования данных, информации и знаний в их собственном контексте, разрабатывая и внедряя ряд инструментов, механизмов и методологий, которые способствуют принятию решений на всех уровнях управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6

ОТДЕЛЬНЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ БАЗЫ ДАННЫХ И ИХ ПРЕИМУЩЕСТВА

База данных	Преимущество базы данных	Ссылка
Статистический отдел ООН (базы данных)	<ul style="list-style-type: none"> База данных организована по ЦУР и соответствующим задачам. Простая навигация для лиц, ответственных за принятие решений, и аналитиков. 	http://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/
Хранилище метаданных Статистического отдела ООН	<ul style="list-style-type: none"> Отражает новейшую справочную информацию о метаданных, представленную системой ООН и другими международными организациями по данным и статистике для показателей уровня I и II в системе глобальных показателей. 	http://unstats.un.org/sdgs/metadata/ (по состоянию на январь 2019 года)
База данных Инициативы в интересах процветания городов (ИПГ)	<ul style="list-style-type: none"> Получение подробных дезагрегированных данных на уровне городов. Сравнение показателей эффективности городов. 	http://cpi.unhabitat.org/download-raw-data (глобальная база данных ИПГ на 2016 год)
База данных о доступном жилье (БДДЖ) ОЭСР	<ul style="list-style-type: none"> Большой объем данных (показатели сгруппированы по трем основным аспектам: контекст рынка жилья, жилищные условия и государственная политика в отношении доступного жилья). В каждом показателе представлены данные по конкретному вопросу, соответствующие определения и методология. В показателях также обсуждаются вопросы сопоставимости, данных и источников и, в соответствующих случаях, включаются первичные данные или описательная информация по странам¹²⁷. 	http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database

¹²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, "Affordable Housing Database" (2016). Available at <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>.

База данных	Преимущество базы данных	Ссылка
Статистические данные Евростата	<ul style="list-style-type: none"> • Удобный для чтения формат. • Данные о i) типах жилого помещения (отдельно стоящий дом, половина дома, квартира, другое)¹²⁸, ii) статусе владения (арендатор — сниженная цена или бесплатная аренда, арендатор — рыночная цена, проживает владелец — ипотека или кредит, проживает владелец — выплаченная ипотека или кредит на покупку жилья), iii) качестве жилья (материалы/жилищные условия) и iv) ценовой доступности жилья. 	https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics
ЕС-СДУЖ (статистические данные Европейского союза о доходах и условиях жизни) ¹²⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Статистические данные, касающиеся доходов и условий жизни¹³⁰ в странах ЕС, включая жилье. 	https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database
Платформа данных о городах	<ul style="list-style-type: none"> • Сбор данных по жилищному хозяйству и городскому развитию и управление ими. • Положение дел и тенденции в европейских городах и регионах. • Мониторинг/анализ городов и городских районов в определенных тематических областях. • Проведение точного анализа с помощью быстродоступных таблиц, графиков и карт. • Доступ к данным/получение данных по большому числу городов¹³¹. 	http://urban.jrc.ec.europa.eu/?ind=popden&ru=fua&s=0&c=1&m=0&f=1&p=0&swLat=32.39851580247402&swLng=-59.4140625&neLat=61.77312286453146&neLng=81.2109375
ГД РЕГИО	<ul style="list-style-type: none"> • Ассигнования из фонда ЕС для инвестиций в городское развитие и жилищное хозяйство в государствах — членах ЕС. • Сравнение между государствами — членами ЕС. 	https://cohesiondata.ec.europa.eu/browse

¹²⁸ Eurostat, "Housing statistics" (2019). Available at https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#undefined.

¹²⁹ ЕС-СДУЖ является структурой «для своевременного сбора сопоставимых поперечных и продольных разноплановых микроданных о доходах, бедности, социальной отчужденности и условиях жизни». Eurostat, "European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)". Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>. С дополнительной информацией о ЕС-СДУЖ можно ознакомиться на сайте [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_introduction](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_introduction).

¹³⁰ Включая: доходы, бедность, социальную отчужденность, жилье, труд, образование, здравоохранение.

¹³¹ European Commission, "Urban Data Platform" *EU Science Hub* (2016). Available at <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/urban-data-platform>.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

ТИПОЛОГИЯ ДАННЫХ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА НА ОСНОВЕ ЖЕНЕВСКОЙ ХАРТИИ ООН ОБ УСТОЙЧИВОМ ЖИЛИЩНОМ ХОЗЯЙСТВЕ¹³²

<p>Экономические данные — данные, описывающие динамику рынка жилья (предложение жилья, спрос на жилье, цены на жилье и др.), а также правила и нормативные положения, влияющие на функционирование рынков жилья (такие, как положения о территориальном планировании), например:</p> <ul style="list-style-type: none"> • предложение жилья (общее количество жилых помещений, количество жилых помещений определенного вида собственности, количество пустующих жилых помещений); • спрос на жилье (например, число лиц, нуждающихся в жилье, число лиц, стоящих в очереди на получение социального жилья, число бездомных); • расходы на жилье (например, государственные расходы на жилье, расходы домохозяйств на аренду жилья, цены на жилье на первичном/вторичном рынке, расходы, связанные с жильем, стоимость инвестиций в строительство/реконструкцию жилья со стороны отдельных лиц, домохозяйств, в городах, странах). 	<p>Социальные данные — данные, характеризующие жилье по отношению к характеристикам населения, вопросу социальной интеграции, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> • гендерная принадлежность; • возраст; • национальность; • уровень доходов; • инвалидность; • социальное положение; • экономическое положение; • миграционный статус.
--	---

¹³² Данная типология была разработана на основе ключевых принципов устойчивого жилищного хозяйства: а) охрана окружающей среды, б) экономическая эффективность, в) социальная интеграция и участие, г) адекватность с точки зрения культуры, сформулированных в *Женевской хартии ООН об устойчивом жилищном хозяйстве*.

Данные об управлении — данные, относящиеся к организации обеспечения жильем и рынков жилья¹³³, например:

- виды поставщиков жилья (застройщики, жилищные товарищества, агентства социальной аренды жилья);
- виды собственности (аренда жилья, домовладение, доступное по цене жилье, социальное жилье, государственное/муниципальное жилье);
- виды государственной поддержки жилищного хозяйства (субсидирование предложения/субсидирование спроса для строительства или реконструкции жилья);
- вид государственной поддержки жилищного хозяйства (субсидирование на основе предложения и/или спроса или их сочетание), данные, например, о пособиях на жилье, грантах (субсидии на строительство, ремонт домов) и др.

Данные об окружающей среде — данные, описывающие жилище по отношению к окружающей среде, включая воздействие жилья на окружающую среду, например:

- качество жилья (например, материальное состояние жилищного фонда, доступ к основным удобствам, перенаселенность, энергоэффективность, пустующие жилые помещения);
- тип жилища;
- перераспределение жилья в пространстве;
- энергоэффективность зданий;
- качество воздуха.

¹³³ Нижеперечисленные категории могут присутствовать в разных странах региона ЕЭК ООН и не могут быть отнесены к одной конкретной стране.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8

**ВКЛАД КАЧЕСТВЕННЫХ И КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ДАННЫХ
В РАЗРАБОТКУ ОПИРАЮЩЕЙСЯ НА ФАКТОЛОГИЧЕСКИЕ ДАННЫЕ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЖИЛИЩНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОРОДСКОГО
РАЗВИТИЯ**

- a) **Количественные данные** (представленные в числовой форме) могут быть использованы для отображения масштаба и/или степени, например, прогнозируемого роста населения/числа домашних хозяйств, спроса на новое жилье, числа бездомных, плотности населения на единицу жилья, среднего количества комнат на семью, среднего количества квартир, приспособленных для инвалидов, а также государственных расходов на обеспечение доступным по цене жильем, уровня аренды, стоимости жилья и т. д.
- b) **Качественные данные**¹³⁴ (представленные в нечисловой форме) могут быть полезны для описания степени удовлетворенности домохозяйств жильем, качества и устойчивости зданий, препятствий в области доступа к финансированию жилья, восприятия уровня преступности в микрорайоне, удовлетворенности жильем, вида государственной поддержки жилищного хозяйства, а также того, что значит понятие «дом» для отдельных лиц и домохозяйств.

¹³⁴ Paul J. Maginn, Susan Thompson and Matthew Tonts. "Chapter 1 Qualitative housing analysis: A meta-framework for systematising qualitative research" in *Qualitative Housing Analysis: An International Perspective*. (Emerald Group Publishing, 2008).

ИСТОЧНИКИ

Публикации

- Banerjee, Abhijit and Esther Duflo (2011). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. PublicAffairs.
- Cairney, Paul (2016). *The Politics of Evidence-based Policy Making*. Palgrave MacMillan, London/New York.
- Davies, Philip (1999). What is evidence-based education? *British Journal of Educational Studies*, vol 47, No. 2, p. 108–121.
- Debrunner, Gabriela (2018). ResiDENSE – Governance of densification for the socially sustainable development of the housing resource in urban neighborhoods. PhD workshop at the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights Annual PLPR Conference in Novi Sad, Novi Sad, Serbia.
- Eurostat (2017). *Final Report of the Expert Group on Quality of Life Indicators: 2017 edition*. European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2015). *Geographic Information System of the Commission*. European Union.
- Faludi, Andreas (2013). Territorial cohesion, territorialism, territoriality and soft planning: A critical review. *Environment and Planning*, vol. 45, p. 1302–1317.
- Maginn, Paul J, Susan Thompson and Matthew Tonts (2008) Chapter 1 Qualitative housing analysis: A meta-framework for systematising qualitative research. In *Qualitative Housing Analysis: An International Perspective*, Emerald Group Publishing.
- Marston, Greg (2003). Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. *The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs*, vol 3, No. 3, p. 143-163.
- Mert, Kompil and others (2015). *European cities: Territorial Analysis of Characteristics and Trends*. Publications Office of the European Union.
- New Zealand, Office of the Prime Minister's Science Advisory Committee (2013). *The role of evidence in policy formation and implementation*.
- Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и ООН-Хабитат (2014 год). «Право на достаточное жилище».
- Rossi-Hansberg, Esteban and Pierre-Daniel Sarte (2012). Economics of Housing Externalities. *International Encyclopedia of Housing and Home*, vol. 2, p. 47-50.
- Sabatier, Paul (2007). *Theories of the policy process*, 2nd ed. Colorado, Westview Press.
- UN Global Pulse (2012). *Big Data for Development: Challenges and Opportunities*.
- UN Global Pulse (2013). *Big Data for Development: A Primer*.
- UN-Habitat (2010). *Gender equality for smarter cities: challenges and progress*. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
- UN-Habitat (2015). *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. Nairobi.
- UN-Habitat (2008). *Land, Tenure and Housing Issues for Conflict-Displaced Populations in Georgia: Analysis and Proposals for Post-Conflict Recovery*. Nairobi.
- UN-Habitat (2015). *2015 Global City Report*. United Nations.
- Организация Объединенных Наций (2015 год). «Цели развития тысячелетия: доклад за 2015 год».
- Организация Объединенных Наций (2017 год). «Новая программа развития городов».
- United Nations (2017). *The Sustainable Development Goals Report: 2017*. New York.
- Организация Объединенных Наций (2015 год). «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года».

- Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (2017 год). «Принципы и рекомендации в отношении переписей населения и жилого фонда». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, в продаже под № R.07.XVII.8.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2015 год). «Рекомендации Конференции европейских статистиков по проведению переписей населения и жилищного фонда 2020 года». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2017 год). «Конференция европейских статистиков: "дорожная карта" по разработке статистики о достижении целей в области устойчивого развития». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, в продаже под № R.17.II.E.22.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2015 год). *Женевская хартия ООН об устойчивом жилищном хозяйстве*.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2018 год). «Руководящие принципы использования регистров и административных данных в целях переписей населения и жилищного фонда». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, в продаже под № R.19.II.E.4.
- Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций (2005 год). «Обследования домашних хозяйств в развивающихся странах и странах с переходной экономикой». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, в продаже под № R.05.XVII.6.
- United Nations Economic Commission for Europe (1996). *Land Administration Guidelines: With Special Reference to Countries in Transition*. United Nations, New York and Geneva, Sales No E.96. II.E.7.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (2014 год). «Перепись населения и жилищного фонда: практика стран ЕЭК ООН в раунде переписей 2010 года». Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева.
- United Nations Economic Commission for Europe (2016). *Recommendations on Ageing-related Statistics*. United Nations, New York and Geneva, Sales No.: E.16.II.E.22.
- United Nations Economic Commission for Europe (2015). *Road map for Mainstreaming Ageing: Georgia*. United Nations, New York and Geneva.
- Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (готовится к публикации). «Протокол Европейской экономической комиссии об оценке эффективности функционирования городов по ключевым показателям эффективности для "умных" устойчивых городов». Организация Объединенных Наций.
- World Bank (2017). *Big Data and Thriving Cities: Innovations in Analytics to Build Sustainable, Resilient, Equitable and Livable Urban Spaces*. World Bank, Washington, DC.

Статьи в сети Интернет

- American Library Association. Information Literacy Competency Standards for Higher Education, 2020.
- Arrels Fundació. The problem, 2018.
- Australian Bureau of Statistics. Statistical Language - Census and Sample, 3 July 2013.
- Bill and Melinda Gates Foundation. Closing the Gender Data Gap: How Efforts to Collect Data about Women and Girls Drive Global Economic and Social Progress. *New York Times*, 2018.
- Catalan News. Almost 900 homeless sleeping on Barcelona's streets, according to the Fundació Arrels, 27 May 2015.
- CESSDA Training Team. Data in the social sciences. *CESSDA Data Management Expert Guide*.
- City Prosperity Initiative. About Us, 2017.
- Data 2x. Gender Data and the Sustainable Development Goals: Political Action Toward 2030, 2017.
- The Economist. Leveraging data successfully for development: A lack of adequate data quality can undermine efforts to use data analytics for social and economic development, 2017.
- European Commission. Impact Assessments.
- European Commission. Integrated sustainability assessments. *EU Science Hub*, 2016.
- European Commission. Urban Data Platform. *EU Science Hub*, 2016).
- Eurostat. EU statistics on income and living conditions (EU-SILC), 2018.
- Eurostat. Housing deprivation rate by number of item – EU-SILC survey.
- Eurostat, "Housing prices – overview".
- Eurostat. Housing statistics, 2019.
- Global partnership for Sustainable Development Data. Citizen-Generated Data Task Team, 2016.
- Khaira, Rachna. Data Breach: Aadhar details up for grabs for just Rs 500. *The Wire*, 4 January 2018.
- Knowledge Management Tools. Defining Knowledge, Information, Data, 2018.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Affordable Housing Database, 2016.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Glossary of Statistical Terms: Disaggregation. *Glossary of Statistical Terms*, 29 January 2002.
- Sightsavers International Share Learning. Our experience of using disability disaggregated data. *Medium*, 2015.
- Statistics Netherlands. CBS Urban data centers: substance and added value, 2020.
- Sustainable Development Solutions Network. SDG.Guide 'Getting Started with the Sustainable Development Goals', 14 December 2015.
- Tatevossian, Anoush Rima. Data Philanthropy: Public & Private Sector Data Sharing for Global Resilience. *UN Global Pulse*, 16 September 2011.
- Thakuria, Piyushumita, Nebiyu Tilahun and Moira Zellner. Proceedings of NSF Workshop on Big Data and Urban Informatics, 2014.
- Организация Объединенных Наций. «Инновации в сфере данных для целей развития».
- United Nations. Compilation on Data Disaggregation Dimensions and Categories for Global SDG Indicators, 2019.
- Организация Объединенных Наций. Цель 17: Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития. «Показатели ЦУР: хранилище метаданных».

United Nations. Secretary-General Calls for 'Data Revolution', Stronger Capacity, in Message for World Statistics Day, 19 October 2015.

Организация Объединенных Наций. Цель 17 в области устойчивого развития. «Платформа знаний о целях в области устойчивого развития».

United Nations. UN-Habitat. A guide to assist national and local governments to monitor and report on SDG Goals 11+ indicators.

United Nations, United Nations Economic Commission for Europe. Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention of Environment Impact Assessment in a Transboundary Context.

United Nations, United Nations Economic Commission for Europe. Sustainable Smart Cities.

United Nations, United Nations Interagency Task Team on Science, Technology and Innovation for the SDGs. Science, Technology and Innovation for SDGs Roadmaps. Paper for the Forum for Science, Technology and Innovation, New York, June 2018.

United Nations, United Nations Statistics Division. Data Disaggregation and SDG Indicators: Policy Priorities and Current and Future Disaggregation Plans, 2020.

United Nations, United Nations Statistics Division. Overview. *Evidence and Data for Gender Equality*, 2020.

Wilkinson, David. What's the difference between data and evidence? Evidence-based practice. *The Oxford Review*.

World Bank. Disability Inclusion Overview, 2019.

Всемирная организация здравоохранения. «Инвалидность и здоровье», 2018 год.

Photos credit: Shutterstock.

Руководящие принципы в отношении опирающихся на фактологические данные политики и процесса принятия решений в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития

«Руководящие принципы в отношении опирающихся на фактологические данные политики и процесса принятия решений в области устойчивого жилищного хозяйства и городского развития» призваны оказать содействие политикам на всех уровнях государственного управления, национальным статистическим органам, неправительственным организациям и научным кругам путем своевременного предоставления рекомендаций по разработке, пересмотру и реализации политики, проектов и программ, опирающихся на фактологические данные и соответствующих Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Данный документ подготовлен на основе проекта «Опирающаяся на фактологические данные политика обеспечения устойчивости жилищного хозяйства и городского развития в некоторых странах с переходной экономикой», рассчитанного на 2016–2020 годы и осуществляемого ЕЭК ООН в сотрудничестве с ООН-Хабитат.

Руководящие принципы отражают разнообразие текущей деятельности политиков и других заинтересованных сторон в регионе ЕЭК ООН по разработке основанной на фактологических данных политики устойчивого городского развития с акцентом на жилищном хозяйстве. В них представлены преимущества применения научно обоснованных подходов к разработке политики в отношении производства/сбора данных и формирования фактологической основы для принятия решений в контексте национальных, региональных и местных программ развития. Кроме того, они демонстрируют, каким образом различные политические подходы (механизмы, методологии и другие инструменты) применяются на практике для совершенствования анализа достижения ЦУР 11 и выполнения других связанных с городским развитием задач в регионе ЕЭК ООН, тем самым способствуя реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>