



Двадцать шестая сессия

Найроби, 8-12 мая 2017 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

Диалог по специальной теме двадцать шестой сессии Совета управляющих

Диалог по специальной теме двадцать шестой сессии Совета управляющих

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

Тема двадцать шестой сессии Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) носит название «Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов». В документе рассматриваются следующие подтемы:

- a) подтема 1: расширение доступа к адекватному и устойчивому жилью;
- b) подтема 2: комплексное планирование населенных пунктов в интересах устойчивой урбанизации.
- c) подтема 3: взаимодействие и финансирование в интересах устойчивой урбанизации.

I. Введение

A. Справочная информация

1. Итоговый документ Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III), которая состоялась 17-20 октября 2016 года в Кито, под названием «Новая программа развития городов»¹ представляет собой «дорожную карту» для развития городов в условиях все более урбанизирующегося мира. Урбанизация, являющаяся двигателем поступательного и всеохватного роста городов, социального и культурного развития и охраны окружающей среды, создает практические возможности для преобразований и устойчивого развития. Однако нынешняя модель урбанизации слишком часто приводит к расползанию городов, низкой производительности, сегрегации, изоляции и перегруженности. В Новой программе развития городов подчеркивается, что от того, как города и населенные пункты планируются, проектируются, финансируются, развиваются, управляются и регулируются, зависит, может ли урбанизация содействовать ликвидации нищеты и голода, уменьшению неравенства, обеспечению инклюзивного экономического роста, достижению гендерного равенства, улучшению здоровья и благополучия людей, повышению жизнестойкости и охране окружающей среды.

2. Новая программа развития городов также тесно перекликается с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В ней излагаются способы, с помощью которых могут быть достигнуты многие из целей в области устойчивого развития (в частности,

* HSP/GC/26/1.

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи 71/256, приложение.

цель 11, заключающаяся в том, чтобы сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми), и эти цели содержат показатели, с помощью которых может оцениваться степень реализации Новой программы развития городов. Представляя собой ориентированную на конкретные действия «дорожную карту» для осуществления, Новая программа развития городов будет также способствовать достижению целей Парижского соглашения об изменении климата, Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития, Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и саммита Организации Объединенных Наций по вопросам беженцев и мигрантов.

В. Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов

3. В пунктах 128-129, 165, 167-168 и 171 Новой программы развития городов подчеркивается основополагающая роль, которую ООН-Хабитат может взять на себя в ходе осуществления Новой программы развития городов с учетом ее роли и опыта в качестве координационного центра по вопросам устойчивой урбанизации и населенных пунктов и умелого руководства усилиями по развитию городов и населенных пунктов, в том числе в области мобилизации заинтересованных сторон, межучрежденческой координации, наращивания потенциала и информационно-пропагандистской деятельности. В них также подчеркивается важность повышения согласованности в работе ООН-Хабитат по привлечению системы Организации Объединенных Наций и других партнеров к оказанию государствам - членам Организации Объединенных Наций поддержки в координации осуществления, осуществлении последующих действий и проведении обзора Новой программы развития городов. Программа работы и бюджет ООН-Хабитат на период 2016-2017 годов были разработаны в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года и Новой программой развития городов, и пересмотр стратегического плана на период 2014-2019 годов открывает дополнительные возможности для дальнейшего согласования. Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов связаны с разработкой руководящих принципов для оказания поддержки странам; контролем за осуществлением Повестки дня; координацией и сотрудничеством в рамках системы Организации Объединенных Наций; и активной пропагандистской деятельностью и привлечением заинтересованных сторон.

4. Новая программа развития городов призывает ООН-Хабитат и другие заинтересованные стороны к разработке основанных на фактических данных практических указаний по ее осуществлению и по относящимся к городам элементам целей в области устойчивого развития в тесном сотрудничестве с государствами – членами Организации Объединенных Наций, местными органами власти, основными группами и другими соответствующими заинтересованными сторонами, а также путем привлечения экспертов. С учетом этого ООН-Хабитат разработала рамочную программу действий по осуществлению Новой программы развития городов, обеспечивающую основополагающие руководящие принципы для процесса осуществления на местном, субнациональном и национальном уровнях в сжатом и доступном формате. Являясь отправной точкой для лиц, занимающихся планированием, местных руководителей и государств-членов, она содержит основные элементы, необходимые государствам-членам и местным органам власти для создания надлежащих условий для продуктивного, устойчивого и справедливого роста городов. В ней также указывается, кто должен возглавить каждый из основных элементов, как они могут быть измерены и каким образом они способствуют осуществлению других глобальных повесток дня.

5. Основные элементы рамочной программы действий по осуществлению Новой программы развития городов можно условно разбить на следующие пять категорий (более подробную информацию см. также на сайте <http://nua.unhabitat.org/>):

а) *Национальная политика по вопросам городов.* Городское развитие должно осуществляться различными звеньями министерств и ведомств для обеспечения комплексной политики, основанной на финансовых и правовых рамках и рамках планирования. Национальная политика по вопросам городов, реализация которой обеспечивается организационной структурой в высших эшелонах правительства, может привести к формированию более продуктивных, конкурентоспособных, справедливых и процветающих городов;

б) *Правовые рамки, касающиеся городов.* Правовые механизмы имеют основополагающее значение для приобретения и содержания публичного пространства, обеспечения справедливости и финансовой стабильности, однако для того, чтобы быть

эффективными, они должны быть четкими, рентабельными, инклюзивными, основанными на правах человека и учитывающими гендерный фактор;

с) *Комплексное городское и территориальное планирование и проектирование.*

Эффективное планирование и проектирование зависит от принципов взаимосвязанности, инклюзивности и жизнестойкости для достижения комплексных результатов в различных областях деятельности, включая землепользование, жилье и транспорт;

д) *Финансирование урбанизации.*

Эффективное функционирование городов зависит от наличия достаточного финансирования у местных органов власти, здоровой налогово-бюджетной системы, эффективных рынков и кредитоспособности, что требует изучения как источников, так и объектов муниципального финансирования, включая так называемые «правила игры» и сметы поступлений и расходов;

е) *Осуществление на местном уровне.*

Осуществление на местном уровне является основой для четырех вышеуказанных категорий, поскольку оно создает возможность для конкретизации абстрактных принципов, таких как справедливость и равноправие в конкретных местах, с помощью территориальных подходов, включая расширение, модернизацию и заполнение городов.

6. Новая программа развития городов также содержит просьбу о том, чтобы ООН-Хабитат координировала подготовку доклада о ходе осуществления Новой программы развития городов каждые четыре года, причем первый доклад должен быть представлен в ходе семьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи. В сотрудничестве с государствами-членами и партнерами Глобальная городская обсерватория будет собирать и анализировать данные, используя инициативу в интересах процветания городов, глобальную выборку городов и национальные доклады о ходе осуществления Новой программы развития городов, в случае необходимости, а также следить за соответствующими показателями достижения целей в области устойчивого развития. По мере необходимости, содействие этому процессу будут оказывать база данных по национальной городской политике, платформа «Урбанлекс» (UrbanLex), база данных по глобальному муниципальному финансированию и лаборатория по городскому планированию и проектированию.

7. ООН-Хабитат играла ключевую роль в проведении Хабитат-III и в процессе ее подготовки. Она участвовала в работе Целевой группы Организации Объединенных Наций по Хабитат-III, оказывала техническую поддержку ряду подразделений по вопросам политики и совместно руководила выпуском 19-ти из 22-х тематических документов, которые послужили вкладом в Новую программу развития городов. Благодаря этим активным усилиям многие подразделения системы Организации Объединенных Наций заявили о своем интересе и поддержке осуществления Новой программы развития городов. Координация в рамках системы Организации Объединенных Наций необходима для того, чтобы избежать обременения правительств несогласованными требованиями от различных подразделений и обеспечить реальную поддержку местных органов управления и национальных правительств и других партнеров. ООН-Хабитат признана в качестве координационного центра по вопросам устойчивой урбанизации и развития населенных пунктов и уполномочена координировать осуществление в рамках системы Организации Объединенных Наций, однако ее статус учреждения-нерезидента в большинстве стран требует разработки новых стратегий для повышения эффективности ее деятельности на местном уровне. В этой связи ООН-Хабитат будет тесно сотрудничать с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития на всех уровнях.

8. Для обеспечения того, чтобы Новая программа развития городов была абсолютно понятной правительствам и заинтересованным сторонам, стала частью их повседневной работы и поддерживалась ими, необходимы дальнейшие усилия, включая информационно-пропагандистскую работу и деятельность в области создания потенциала и обмена информацией. Такие усилия будут охватывать как вертикальные, многосторонние и тематические партнерства, так и горизонтальные и межотраслевые партнерства. ООН-Хабитат будет способствовать созданию возможностей для диалога внутри правительственных ведомств, законодательных собраний, многосекторальных групп заинтересованных сторон и системы Организации Объединенных Наций, что, в конечном итоге, приведет к укреплению и реорганизации Всемирного форума городов в соответствии с Новой программой развития городов. Необходимо активизировать работу национальных комитетов Хабитат и приложить усилия для сохранения и развития платформ и сетей с участием многих заинтересованных сторон, в том числе тех, которые были созданы для координации подготовки к Хабитат-III. Дальнейшая поддержка Консультативного комитета органов местного самоуправления

Организации Объединенных Наций будет способствовать расширению участия и усилению политического влияния на муниципальном, региональном и окружном уровнях². В заключение, ООН-Хабитат необходимо разработать стратегию привлечения частного сектора, которая, в соответствии с Глобальным договором Организации Объединенных Наций, будет способствовать укреплению потенциала национальных правительств и местных органов власти по созданию благоприятных условий для инвестиций частного сектора в города.

С. Подтемы

9. Международное право в области прав человека признает право каждого человека на достаточный жизненный уровень, включая достаточное жилище³. Жилье играет каталитическую роль в экономическом развитии, создании рабочих мест, сокращении масштабов нищеты и уменьшении уязвимости в городском контексте. Любые инвестиции в жилищный сектор оказывают прямое воздействие на города и их экономику и глубокое влияние на жизнь людей. Однако для того, чтобы добиться позитивных результатов, жилищная политика и практика нуждается в коренных изменениях. По этой причине ООН-Хабитат предложила сфокусированный на жилье подход, заключающийся в том, что, во-первых, для улучшения условий жизни и строительства районов, в которых люди могли бы жить в достойных и мирных условиях политика должна быть сфокусирована на людях и правах человека; во-вторых, проблема жилья должна находиться в фокусе национальной политики по вопросам городов в интересах социально-экономического развития, включая создание рабочих мест, развитие доходных видов деятельности и сокращение масштабов нищеты; в-третьих, жилье должно занимать центральное место в процессе развития и планирования городов наряду с обеспечением земельных ресурсов, инфраструктуры и финансирования.

10. Быстрая урбанизация и связанные с нею вызовы, такие, как миграционный, климатический и экономический кризисы, привели к росту потребности в более эффективном и учитывающем существующие условия городском и территориальном планировании. Отсутствие эффективного планирования приводит к возникновению неустойчивых моделей городов, включая, среди прочего, разрастание городов, неплановое развитие, создание неформальных поселений, перегруженность, ухудшение состояния окружающей среды, социально-территориальное неравенство и отсутствие надлежащей инфраструктуры. Адекватность систем планирования и подходов в значительной мере зависит от имеющегося потенциала и соответствия местным условиям, чего зачастую не наблюдается. Соответственно, городское и территориальное планирование и проектирование требует изменения порядка их разработки, оснащения и осуществления. В конечном итоге это должно привести к выработке более комплексного подхода, который по своей сути является межступенчатым, межсекторальным и многосторонним и опирается на пространственные, финансовые и нормативно-правовые инструменты комплексным образом, что помогает создавать возможности и сводить к минимуму неэффективность.

11. Несмотря на признание основных принципов совместной работы – руководящей роли правительства, национальной ответственности, инклюзивности, транспарентности, подотчетности, взаимного уважения, доверия – и роли многосторонних партнерств и межотраслевых связей в деле устойчивого развития, существует широкий разрыв между риторикой и реальностью, который оказывает существенное воздействие на мобилизацию ресурсов и финансирование, и, в конечном счете, влияет на результаты деятельности в области развития. Хотя урбанизация и является двигателем экономического роста и часто способствует более активному образованию капитала и инновациям, повышению уровня жизни, расширению доступа к услугам, обеспечению безопасности землевладения и сокращению масштабов нищеты, она не приводит к автоматическому увеличению капитала и доходов и обеспечению адекватного уровня жизни для всех. Правительствам необходимо принимать специальные меры для обеспечения того, чтобы экономический рост не приводил к усилению неравенства, отчуждения и маргинализации городского населения.

² Заключенный в соответствии с резолюцией 17/18 Совета управляющих от 1999 года, он исполняет роль консультативного механизма, способствующего укреплению диалога Организации Объединенных Наций с местными властями на глобальном уровне.

³ Одна из первых ссылок на право на достаточное жилище содержится в статье 25 (1) Всеобщей декларации прав человека. В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, который, по общему мнению, является основным инструментом, защищающим право на достаточное жилище, говорится о праве каждого человека на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни (статья 11).

II. Подтема 1: расширение доступа к адекватному и устойчивому жилью

A. Факты и цифры

12. Урбанизация и быстрый рост численности населения создают для городов во всем мире постоянные вызовы, связанные с удовлетворением жилищных потребностей их населения:

a) *По мере урбанизации жилищные потребности возрастают.* К 2030 году, по оценкам ООН-Хабитат, еще 3 млрд. человек или около 40 процентов населения планеты будут нуждаться в доступе к надлежащему жилью. Эта цифра отражает потребность в обеспечении 96 тысячах новых недорогих и доступных единиц жилья в день и около 4 тысяч единиц жилья в час. По оценкам, 1,6 млрд. человек во всем мире могут потенциально оказаться в рядах тех, кто нуждается в обеспечении надлежащего и доступного жилья. Около 85 процентов этих потребностей, как ожидается, возникнут в странах с формирующейся рыночной экономикой, примерно 50 процентов из которых придутся на Китай;

b) *Доступность жилья превратилась в глобальную проблему.* Проблема доступного жилья касается людей как с более низким, так и с более высоким уровнем дохода, как домовладельцев, так и арендаторов. В странах с низким уровнем дохода домохозяйствам необходимо откладывать сумму, почти в восемь раз превышающую размер ежегодных доходов домашнего хозяйства, для того, чтобы они могли позволить себе приобрести стандартный дом в своем городе или населенном пункте. В случае аренды жилья домашние хозяйства тратят более 25 процентов своего ежемесячного дохода на арендную плату. Во многих европейских странах семьи, особенно молодые семьи, несут гораздо большее бремя расходов и вынуждены тратить гораздо меньшие суммы на другие предметы первой необходимости, такие как продовольствие, здравоохранение, транспорт и одежда. В чрезвычайных обстоятельствах домашние хозяйства оказываются вынужденными покидать жилье из-за неспособности платить за него. По оценкам, 100 миллионов человек во всем мире являются бездомными;

c) *Для многих лиц, живущих в городах, единственным вариантом решения жилищной проблемы остается неадекватное жилье, неформальные поселения и трущобы.* Сегодня 1,6 млрд. человек во всем мире живут в неадекватных жилищных условиях, из которых 1 млрд. человек проживает в трущобах и неформальных поселениях. Общей проблемой, характерной для неформальных поселений и трущоб, является отсутствие доступа к основным услугам: во всем мире 2,4 млрд. человек живут без надлежащих санитарных условий и 2 млрд. человек страдают от нехватки воды. Домохозяйства, возглавляемые молодыми женщинами и детьми, зачастую в наибольшей степени страдают от отсутствия адекватных жилищных условий. Каждый четвертый человек живет в условиях, пагубно влияющих на его здоровье, безопасность и благополучие;

d) *Отсутствие эффективного городского планирования в сочетании с плохо функционирующими рынками недвижимости препятствует обеспечению доступного жилья.* Системы распределения земли наряду с отсутствием устойчивого городского планирования привели к воспроизводству схем массовой застройки вдали от центра городов в местах, где земля, как предполагается, является более дешевой, что ведет к фрагментированному росту городов и большим затратам в долгосрочной перспективе. Схемы массовой застройки такого типа, как правило, приводят к разрастанию городов и использованию избыточного количества земли. В странах с более низким уровнем дохода около 70 процентов людей не охвачены какой-либо системой регистрации земли. Ограничения, связанные с нормативно-правовыми рамками, такие, как ограничения на строительство многоквартирного жилья, внутреннюю перепланировку или добавление новых единиц жилья или новых этажей, приводят к увеличению операционных издержек и жилищных расходов.

B. Основные обязательства, связанные с Новой программой развития городов и другими глобальными соглашениями

13. Полное и последовательное осуществление права на достаточное жилище, изложенное в Повестке дня Хабитат (1996 год) и предусмотренное в международных документах, является центральным элементом целей в области устойчивого развития и Новой программы развития городов. В Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, в частности в цели 11 (сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми), и, если говорить еще более конкретно, в задаче 1 (добиться, к 2030 году, обеспечения доступа для всех к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным

услугам и благоустройства трущоб), признается право на адекватное жилье и благоустройство трущоб в качестве важнейших элементов всеохватной и устойчивой урбанизации.

14. Новая программа развития городов рассматривает жилье в качестве одного из главных элементов устойчивой урбанизации, и поэтому его наличие является необходимым условием для достижения целевого показателя 1 цели 11.1. Новая программа развития городов воплощает в себе новое видение урбанизации как движущей силы устойчивого развития. Согласно этому подходу, полная и последовательная реализация права на достаточное жилище является одним из преобразующих факторов, способным помочь миру решить проблемы, связанные с изменением климата, нищетой, изоляцией и неравенством, и повлиять на то, чтобы города встали на путь всеохватной, плановой и устойчивой урбанизации. Выполнение обязательств, содержащихся в Новой программе развития городов, по обеспечению социальной интеграции, процветания и устойчивости в значительной степени зависит от того, как жилищные стратегии будут увязываться и взаимодействовать с пятью ориентированными на действия стратегиями, изложенными в рамочной программе по осуществлению этой Программы. В частности, в Программе указывается, как жилищная политика вписывается в национальную политику по вопросам городов на национальном уровне и учитывается всеми соответствующими секторами, включая образование, здравоохранение и занятость, и на местном уровне, и каким образом жилищная политика интегрируется в процесс городского планирования на местном уровне и координируется с различными ресурсами, требуемыми для ее развития, такими как земля, инфраструктура и финансирование.

С. Роль и опыт ООН-Хабитат в оказании поддержки странам

15. ООН-Хабитат оказывает поддержку правительствам и партнерам по осуществлению Повестки дня Хабитат на всех уровнях в проведении реформ в секторе жилья и разработке жилищной политики, законодательства и стратегий, способствующих реализации права на достаточное жилище. С помощью таких инициатив, как Глобальная стратегия в области жилья, программа «Право на достаточное жилище» и программа участия в благоустройстве трущоб, ООН-Хабитат способствовала усилению приверженности правительств расширению доступа к надлежащему жилью и повышению качества жизни миллионов городских жителей.

16. Растущая потребность в обеспечении надлежащего жилья для миллионов домашних хозяйств и необходимость его обеспечения таким образом, чтобы гарантировать устойчивое будущее городов, требует внесения изменений в жилищную политику и практику. ООН-Хабитат выступает за внедрение подхода «Жилье в центре внимания», после его одобрения государствами-членами в 2015 году, и реализацию на национальном и местном уровнях руководящих принципов по повышению акцента на проблемах жилья⁴. Подход «Жилье в центре внимания» рассматривает жилье как нечто большее, чем просто четыре стены с крышей, воспринимая его как право жить в безопасных, мирных и достойных условиях⁵. Концепция «в центре внимания» отражает весь комплекс видов использования городской структуры, где жилье находится в непосредственной близости от возможностей трудоустройства и социальных и культурных объектов, сокращая тем самым потребность в ненужной мобильности.

17. ООН-Хабитат может помочь странам в стратегической интеграции вопросов жилья в национальные стратегии развития городов, стимулировании экономики, сокращении масштабов нищеты и содействии социальной интеграции. С помощью таких программ ООН-Хабитат помогает городам укреплять связь между жильем и городским планированием, уделяя особое внимание фактору близкого расположения жилья, который обеспечивает территориальную связь жителей с услугами и рабочими местами.

⁴ В своей резолюции 25/4 об осуществлении стратегического плана на период 2014-2019 годов Совет управляющих ООН-Хабитат принял к сведению подход «Жилье в центре внимания», в котором жилью отводится центральное место в национальных политиках, касающихся городов, и в городских вопросах, и рекомендовал Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и государствам-членам рассмотреть вопрос об осуществлении Глобальной стратегии в области жилья, в соответствующих случаях, в том числе путем разработки инструментов и механизмов для содействия финансированию инклюзивного обеспечения жильем на национальном и местном уровнях с тем, чтобы ликвидировать разрыв в области доступности жилья и способствовать постепенной реализации права на адекватное жилье для всех.

⁵ На программном уровне подход «Жилье в центре внимания» основывается на предыдущей работе ООН-Хабитат в рамках Глобальной стратегии в области жилья, программы «Право на достаточное жилище» и программы участия в благоустройстве трущоб.

D. Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов

18. Ниже описываются способы, с помощью которых обеспечение доступа к адекватному и устойчивому жилью может способствовать осуществлению Новой программы развития городов и достижению цели 11 в области устойчивого развития:

a) *Жилищная политика и стратегии должны являться одним из центральных элементов национальной политики по вопросам городов и осуществляться в координации с экономической и социальной политикой и комплексными стратегиями развития городов.*

Национальные и местные органы власти должны вернуть себе ведущую роль в разработке и осуществлении комплексных и научно обоснованных рамок политики в области жилья и благоустройства трущоб. Такая политика должна опираться на достоверные данные и оценки жилищного сектора и подкрепляться четкой стратегией осуществления;

b) *Для жилищного сектора необходимо разработать эффективные системы управления в сочетании с подзаконными актами для обеспечения политической и институциональной согласованности на национальном, субнациональном и местном уровнях.* Нормативно-правовая база для предоставления жилья и благоустройства трущоб должна быть достаточно гибкой, основанной на результатах и подходящей для местных условий. Нормы и правила в области жилищного строительства, а также нормы и стандарты, касающиеся землепользования, строительных материалов и инфраструктуры, должны способствовать снижению стоимости жилья и обеспечивать возможность широкомасштабного осуществления в районах, которые являются доступными и подключены к системам жизнеобеспечения. Системы регулирования и администрирования земельных ресурсов должны обеспечивать безопасное землевладение для всех и создавать основу для инвестиций в освоение земель и строительство жилья;

c) *В процессе городского планирования необходимо уделять больше внимания жилью для обеспечения большей вовлеченности населения и устойчивости в городах.* Городское планирование и проектирование должно стимулировать социальное равенство, смешанное землепользование, близость жилья и рабочих мест и разнообразие жилья с точки зрения его типов, размеров, стандартов и месторасположения. На уровне городов планирование и проектирование в сочетании с планированием землепользования и инфраструктуры должно способствовать улучшению уличного сообщения, увеличению плотности населения и территориальной интеграции жилых районов. Содержащиеся в строительных кодексах требования, касающиеся климата, и стандарты энергоэффективности для жилья должны быть адаптированы к местным условиям в целях повышения жизнестойкости городов и содействовать созданию экологически более устойчивых городских структур и формированию более эффективной городской структуры;

d) *Необходимо разработать специальную политику доступности для обеспечения более инклюзивного рынка жилья с тем, чтобы доступное жилье имело в достаточном количестве в удобно расположенных городских районах.* Города должны активизировать свои усилия по взиманию налогов и сборов в целях создания возможностей для развития жилья и благоустройства трущоб в рамках проектов развития центров городов или расширения городов. Крупномасштабное предоставление доступного жилья должно быть тесно связано с динамикой рынка жилья и стратегически опираться на партнерства с частным сектором, неправительственными организациями и гражданским обществом. Необходимо повсеместно создавать более инклюзивные и инновационные механизмы финансирования, варьирующиеся от государственных средств до гарантий, от общинных сбережений до микрофинансирования, и фокусировать их на беднейших слоях населения. Многие страны смогли обеспечить доступность жилья путем принятия конкретных директив и регулирования сектора жилья для людей со средним и низким уровнями дохода.

Е. Вопросы для обсуждения

19. Диалог по специальной теме двадцать шестой сессии Совета управляющих, а именно: «Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов», предоставит возможность обсудить содержание и значение секторальной жилищной политики в рамках комплексной стратегической программы урбанизации и в контексте инновационных и успешных предложений правительств и партнеров по акцентированию проблем жилья в процессе осуществления Новой программы развития городов и реализации целей в области устойчивого развития. Предлагается рассмотреть следующие вопросы:

- a) Какие политические, институциональные и нормативные факторы способствовали реальному улучшению предоставления адекватного и доступного жилья и благоустройству трущоб?
- b) Какие системы управления жилищным сектором являются наиболее эффективными для усиления политической, законодательной и институциональной согласованности между различными уровнями правительства?
- c) Каким образом акцентирование проблем жилья в рамках городского планирования в сочетании с обеспечением земли и инфраструктуры может способствовать интеграции и устойчивости в городах?
- d) Каким образом жилищное строительство может способствовать социальному равенству, смешанному землепользованию и социальному многообразию в городах? Каковы положительные примеры применения такого подхода?
- e) Каковы некоторые примеры инновационного жилищного проектирования с точки зрения типов, размеров, стандартов, потребления энергии и месторасположения?
- f) Какие инновационные подходы (стран, городов и партнеров) в области финансирования жилищного строительства способствуют эффективному решению глобальной проблемы доступности жилья и улучшению доступа беднейших слоев населения к финансированию?
- g) Какой опыт правительства, частного сектора и гражданское общество накопили в деле увязки финансирования с обеспечением доступного жилья и как его можно использовать в более широких масштабах? Каковы удачные примеры доступных жилищных кооперативов?

Ш. Подтема 2: комплексное планирование населенных пунктов в интересах устойчивой урбанизации

А. Факты и цифры

20. В 2014 году в мире насчитывалось 3,9 млрд. городских жителей. Предполагается, что к 2030 году в городских районах будет проживать 60 процентов населения планеты и каждый третий будет жить в городах с населением, по меньшей мере, в полмиллиона человек. Ожидается, что к 2050 году в результате роста численности населения и урбанизации городское население планеты увеличится на 2,5 млрд. человек, причем почти 90 процентов этого прироста придется на страны Азии и Африки. В то же время растет потребление городского пространства на душу населения. В развивающихся странах в большинстве городов плотность населения за последние несколько десятилетий снизилась, и в городах с более высоким уровнем доходов удвоение дохода на душу населения сопровождалось снижением средней плотности населения на 40 процентов. Большинство жилых строений в расширяющихся районах городов возводится незапланированно и неупорядоченно, и это происходит в нарушение или в отсутствие муниципальных планов или правил.

21. Даже в тех случаях, когда это происходит в плановом порядке, в целом низкий уровень территориального взаимодействия и интеграции в рамках новых программ городского развития способствовал появлению неустойчивых и дорогостоящих моделей, характеризующихся уменьшением свободного публичного пространства и чрезмерной нагрузкой на рынки жилья. Во многих городах попросту не выделяется достаточно земли для строительства улиц в расширяющихся районах, что приводит к изоляции отдельных общин, уменьшает возможности выбора маршрута и препятствует интеграции городских окраин в городскую структуру. Задержки с завершением строительства и эксплуатацией основных объектов городской инфраструктуры и сферы услуг в современных городах также огромны. Примерно четверть мирового населения проживает в трущобах, что, в свою очередь, усугубляет глобальное явление, связанное с формированием изолированных общин.

22. Во многих развивающихся регионах органы, занимающиеся городским и территориальным планированием, недоукомплектованы: так, в странах Африки на 100 тысяч жителей приходится 0,97 аккредитованных сотрудников системы планирования, а в Индии - 0,23 по сравнению с 37,63 в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и 12,77 в Соединенных Штатах Америки. Адаптация и реформы систем планирования на различных уровнях также осуществляются медленными темпами, и во многих странах в сфере планирования по-прежнему действуют устаревшие законы.

23. Тем не менее, увеличивающееся число эмпирических данных говорит о том, что совершенствование городской структуры и улучшение уличного сообщения способствует повышению мобильности, позволяет извлечь выгоду из агломерации и сокращает выбросы парниковых газов. Там, где они умело спроектированы, города являются эффективными и ценными инструментами экономического роста и расширения возможностей. Они уже создают 80 процентов мирового ВВП, причем первая сотня богатейших городов обеспечивает 35 процентов мирового ВВП.

24. В ряде случаев некоторые из перечисленных выше вопросов были решены за счет сосредоточения внимания на определении эффективной городской структуры при поддержке соответствующих положений и финансовых механизмов, что создало возможности для осуществления более масштабных изменений.

В. Основные обязательства, связанные с Новой программой развития городов и другими глобальными соглашениями

25. Новая программа развития городов четко определяет коллективное планирование и регулирование городского территориального развития в качестве интегрирующего инструмента, способствующего согласованию политики и эффективному осуществлению. Она обеспечивает городскому планированию и проектированию возможность создания необходимых условий для устойчивого развития и использования городской динамики в общественных интересах. Эффективное городское и территориальное планирование и проектирование будет играть ключевую роль в достижении целей в области устойчивого развития, причем не только цели 11.3, которая касается городского планирования, но и всего комплекса целей, поскольку комплексное городское и территориальное планирование и проектирование может определять содержание географической и секторальной политики, стратегий и планов. Ключевые обязательства, касающиеся городского и территориального планирования и проектирования, изложены в пунктах 81-125 и 126-160 Новой программы развития городов, и их можно резюмировать следующим образом:

- a) признание *Международных руководящих принципов*, касающихся городского и территориального планирования, в качестве основы для эффективных процессов планирования;
- b) признание роли инклюзивных и основанных на всеобщем участии мер городской политики на национальном и субнациональном уровнях в актуализации устойчивого городского и территориального развития в осуществлении комплексных стратегий и планов в области развития;
- c) приверженность государств-членов делу планирования, обеспечивающее стратегическое распределение ресурсов таким образом, чтобы краткосрочные инвестиции способствовали постепенному решению долгосрочных задач устойчивого развития, а межступенчатая координация содействовала обеспечению сбалансированного территориального развития;
- d) приверженность государств-членов территориальному планированию, способствующая усилению взаимодействия в решении всего спектра вопросов, касающихся населенных пунктов;
- e) приверженность государств-членов разработке правил и руководящих принципов, которые формируют надлежащие условия для осуществления политики в области планирования (включая оказание поддержки местным органам власти и управления);
- f) приверженность поддержке возрастных и гендерных аспектов планирования, регулирующих участие на всех этапах и обеспечивающих создание партнерств с участием многих заинтересованных сторон;
- g) признание важности комплексного планирования для решения проблем и использования возможностей существующих и будущих форм городов;

h) поощрение планового роста городов, предупреждения и сдерживания процесса разрастания городов, точечной застройки, обновления и модернизации городов, благоустройства трущоб, эффективного проектирования улиц и публичных мест, использования эффекта масштаба и агломерации, недопущения территориальной и социально-экономической сегрегации, уменьшения количества проблем, связанных с мобильностью, снижения стоимости предоставления услуг на душу населения и сохранения культурного наследия;

i) повышение акцента на комплексное планирование землепользования и транспорта и ориентированного на транзитное сообщение развития, включая вопросы, касающиеся безопасности дорожного движения, устойчивой мобильности и смешанного землепользования;

j) приверженность планированию, способствующему обеспечению доступного и устойчивого жилья путем разработки инструментов, определения различных вариантов жилья, благоустройства трущоб, расширения механизмов финансирования и разработки правил инклюзивного проектирования;

k) поощрение планирования, объединяющего элементы, касающиеся уменьшения опасности бедствий, адаптации к изменению климата и смягчения его последствий;

l) приверженность государств-членов содействию созданию потенциала, включая подготовку специалистов в области планирования на всех уровнях, укрепление государственных учреждений и органов планирования и наделение коммунальных служб возможностями для обеспечения надлежащих, доступных и устойчивых услуг;

m) приверженность государств-членов оказанию поддержки субнациональным органам власти в осуществлении стратегий и планов городского планирования, включая соблюдение правовых документов, правил в области планирования, жилищного строительства и транспорта и расширенных финансовых инструментов.

C. Роль и опыт ООН-Хабитат в оказании поддержки странам

26. С 2004 года специалисты в области планирования во всем мире при поддержке ООН-Хабитат работают над тем, чтобы вернуть авторитет планированию и превратить его в один из ключевых инструментов достижения более широких целей в области развития. Новая программа развития городов (а также целевые показатели 11.3, 11.a, 11.7 целей в области устойчивого развития) завершает этап информационно-пропагандистской работы ООН-Хабитат, признав важнейшую роль территориального планирования в процессе устойчивого развития. ООН-Хабитат, которая является инициатором изменения этой парадигмы, обладает уникальным опытом для удовлетворения запросов стран по данной теме.

27. Опыт ООН-Хабитат в области планирования и проектирования может помочь в осуществлении Новой программы развития городов путем совершенствования территориального планирования на всех уровнях; разработки набора апробированных подходов, руководящих принципов и инструментов на различных уровнях⁶; создания потенциала на всех уровнях⁷; укрепления существующих и создания новых партнерств;

⁶ К числу таких инструментов относятся учебные модули: студийный учебный модуль комплексного оперативного планирования; учебный модуль для городских руководителей в сфере городского планирования; руководящие инструменты для планирования: пять руководящих принципов планирования микрорайонов, Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования, инструментарий по организации публичных мест, руководящие принципы для планирования действий в городах, связанные с изменением климата; и совещания групп экспертов, методы обзора и оценки разработанных планов и тематические инициативы, такие как инициатива «Города и изменение климата». Программа также приступила к разработке технических материалов, которые будут оказывать содействие странам в осуществлении Новой программы развития городов, таких как инструментарий и руководящие указания по национальной городской политике, программные документы о принципах и подходах в области городского планирования, инструментарий по городскому планированию и учебные модули по вопросам городского планирования, программные документы и учебные материалы по планированию применительно к городам и климату, а также руководящие документы по совершенствованию планирования и разработке учебных программ в различных странах.

⁷ ООН-Хабитат разрабатывает различные инструменты для нормотворческой деятельности по важнейшим вопросам и конкретные инструменты для руководства целевой оперативной деятельностью (например, оказание содействия в планировании проектов в той или иной стране или городе, создание потенциала) в конкретных городских условиях с общей целью осуществления руководства планированием в рамках процесса устойчивого развития городов.

поощрения принципов, касающихся смешанного землепользования и усиления взаимодействия, обеспечивающих оптимальный эффект масштаба и минимизирующих потребности в мобильности. ООН-Хабитат признает, что она должна помочь пересмотреть содержание и процесс планирования и оказывать более активную поддержку в ее осуществлении.

28. Странам следует рассмотреть возможность проведения всеобъемлющей оценки их систем планирования, включая вопросы, касающиеся процессов разработки и осуществления, правил и политики и технической компетенции. В то же время правительства должны демонстрировать новые подходы к планированию и внедрять их на местном уровне. ООН-Хабитат принимает все более активные меры для обеспечения того, чтобы ее инструменты и подходы соответствовали поставленным целям, и сформировала портфель, охватывающий все уровни планирования, включая:

- a) национальные стратегии для городских районов, которые касаются системы городов, способствуют налаживанию связей между городскими и сельскими районами и акцентируют общую роль городов в процессе национального развития;
- b) стратегии территориального планирования на различных уровнях и поощрение коллективного планирования;
- c) усиление руководства и укрепление нормативных рамок для эффективных систем планирования с упором на городское планирование и городское законодательство;
- d) разработка и популяризация конкретных вопросов и инструментов стратегического воздействия: публичное пространство, плановое расширение городов и плановая точечная застройка городов.

29. Помимо этого, ООН-Хабитат оказывает поддержку специалистам в области планирования в решении конкретных вопросов и их интеграции в механизмы планирования, включая: планирование для неформального сектора, предотвращение появления и благоустройство трущоб и модернизация городов; планирование и проектирование для обеспечения доступного жилья; планирование изменения климата и стратегии развития с низким уровнем выбросов; интеграция и безопасность в городах; городское планирование и развитие местной экономики; комплексное землепользование, планирование инфраструктуры и мобильности; планирование устойчивого оказания основных услуг; и миграция и переселение и восстановительные работы после стихийных бедствий и конфликтов.

30. Хотя территориальное планирование необходимо, его не достаточно для обеспечения устойчивого развития городов. Используемый ООН-Хабитат подход, состоящий из трех компонентов, включает в себя городское законодательство, землю и систему управления; городское планирование и проектирование; и городское хозяйство и муниципальное финансирование. Организация использует этот комплексный подход, создав Лабораторию городского планирования и проектирования, которая исполняет роль интеграционного фонда инноваций в области планирования и проектирования, действуя в нормативных рамках ООН-Хабитат. Кроме того, в результате создания глобальной сети лабораторий планирования и проектирования, одобренной Советом управляющих ООН-Хабитат в его резолюции 25/4, и расширения Программы глобального публичного пространства ООН-Хабитат начала демонстрировать осуществимые решения в различных условиях.

D. Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов

31. Важное место в осуществлении Новой программы развития городов занимают самоанализ, инновации и политическая воля. Как описывается выше, в рамочной программе действий ООН-Хабитат по осуществлению Новой программы развития городов определены пять приоритетных областей, которые будут играть важную роль в обеспечении того, чтобы комплексное планирование стало движущей силой развития городов, как это указано в Новой программе развития городов.

32. С помощью своей координационной функции ООН-Хабитат может создавать партнерства с международными и страновыми партнерами в области развития, системой Организации Объединенных Наций и странами и оценивать выгоды комплексного и территориального планирования и проектирования. ООН-Хабитат также находится в уникальном положении, позволяющем оценивать успехи и неудачи в области планирования и проектирования и обмениваться этими знаниями. Наконец, с помощью недавних глобальных программ и интеграционных механизмов ООН-Хабитат может обеспечивать создание

потенциала и предоставление технической помощи в области совершенствования систем планирования и укрепления процессов осуществления.

33. ООН-Хабитат имеет необходимые полномочия для мобилизации стран, однако при этом она также зависит от их финансовой поддержки. Одним из главных препятствий на пути осуществления Новой программы развития городов по-прежнему является отсутствие достаточного потенциала в области планирования (и отсутствие финансирования, необходимого для улучшения ситуации). Увеличение финансовой поддержки процессов территориального планирования и создания потенциала имеет крайне важное значение, включая поддержку работы ООН-Хабитат в области планирования применительно к пунктам 128 и 129 Новой программы развития городов.

34. Планирование является инструментом, способным обеспечить высвобождение земель, создание устойчивой инфраструктуры и эффективное управление ею и достижение важных агломерационных пороговых уровней за счет обеспечения надлежащей плотности и формирования компактных городов. ООН-Хабитат может помочь актуализировать планирование и ускорить применение комплексных подходов, в том числе в области законодательства и финансирования городского развития, разработки инструментариев и установления связей между различными темами, в частности, миграцией и здравоохранением.

Е. Вопросы для обсуждения

35. Следующие вопросы призваны стимулировать дальнейшее обсуждение:

- a) Кем и с помощью каких национальных мандатов можно инициировать реформу устаревших и неадекватных институциональных механизмов планирования и правил?
- b) Каким образом можно укрепить институциональный и технический потенциал для разработки и осуществления планов на национальном, субнациональном и местном уровнях?
- c) Каковы основные пробелы в руководстве по межсекторальной интеграции и управлению системами планирования?
- d) Какие модели могут обеспечивать руководство практическим применением комплексного планирования на различных уровнях? Какие важные механизмы необходимо укрепить?
- e) Какой круг ведения необходимо определить для частных организаций, разрабатывающих стратегии территориального планирования, и разработчиков, осуществляющих строительство частных городов и районов, особенно в тех случаях, когда механизмы государственного регулирования и надзора отсутствуют?
- f) Каким образом можно создавать партнерства для привлечения частного сектора к поощрению и поддержке роли городского планирования в процессе экономического развития, а также инвестирования и содействия мобилизации финансовых средств, необходимых для осуществления плана, которых часто не хватает?

IV. Подтема 3: взаимодействие и финансирование в интересах устойчивой урбанизации

А. Факты и цифры

36. Официальная помощь в целях развития, которая в настоящее время составляет около 125 млрд. долл. США в год, является недостаточной для обеспечения коренных преобразований в городах сегодняшнего и завтрашнего дня. Кроме того, национальные и местные органы власти постоянно сталкиваются с препятствиями в получении доступа к государственным и частным источникам финансирования и инвестиционным возможностям. Заметным исключением в этой связи является Парижское соглашение об изменении климата 2015 года, в котором развитые страны подтвердили свою готовность к 2020 году выделять развивающимся странам не менее 100 млрд. долл. США в год для борьбы с изменением климата. Тем не менее, для создания благоприятных условий для инвестиций и высвобождения внутренних потоков поступлений по-прежнему необходимы стратегии и правовые инструменты. Кроме того, многие усилия в области развития в городах и населенных пунктах не интегрированы, и они не в состоянии обеспечить долгосрочные последствия, тем самым ставя многие страны и города в циклическую зависимость от иностранной помощи. Будущие инвестиции в развитие городов должны лучше координироваться для решения различных

проблем, стоящих перед городскими районами, и расширения возможностей городов по реализации их потенциала в качестве движущей силы развития.

37. По прогнозам, в глобальном масштабе около 60 процентов площадей, которые к 2030 году, как ожидается, приобретут статус городских территорий, будут оставаться незастроенными. По некоторым оценкам, соответствующий дефицит инвестиций до 2025 года будет составлять порядка 9 трлн. долл. США в год. Полная реализация потенциала урбанизации будет во многом способствовать ликвидации этого дефицита. Не обеспечив доступ людей к рынкам, рабочим местам, адекватному и доступному жилью, образованию и основным услугам, будет невозможно использовать экономические возможности урбанизации.

38. В докладе о мировых инвестициях за 2016 год отмечалось, что инвестиционные потребности, связанные с целями в области устойчивого развития, потребуют «существенных изменений» в уровнях как государственных, так и частных инвестиций во всех странах. В докладе отмечается, что одним из способов решения проблемы нехватки инвестиций может стать создание глобальной платформы с участием многих заинтересованных сторон для направления инвестиций в приоритетные области, такие, как городская инфраструктура.

39. Обеспечение надлежащих основных услуг в значительной степени зависит от инфраструктуры. Согласно некоторым оценкам, ежегодный дефицит финансирования инфраструктуры составляет порядка 1 трлн. долл. США. Хотя частный сектор, несомненно, будет играть важную роль в устранении этого дефицита, необходимо более широкое признание важности плановой урбанизации в мобилизации ресурсов, необходимых для инвестиций и функционирования инфраструктуры, связанной с водными ресурсами, санитарией, энергетикой, удалением отходов и транспортом. Такие внутренние ресурсы могут быть, например, мобилизованы за счет ориентированного на транзит развития, при котором увеличившаяся стоимость земли может быть использована для инвестиций в общественный транспорт. За счет компактного и смешанного землепользования можно сократить инвестиционные потребности в области водоснабжения и канализации и получить экономию посредством обеспечения их более эффективного функционирования и предотвращения потерь.

40. Финансирование является одним из ключевых элементов увеличения наличия адекватного и устойчивого жилья. Предоставление займов, кредитов, субсидий и финансовой помощи помогает финансировать жилищное строительство и повышает способность людей откладывать средства и платить за жилье. В области финансирования необходимо применять инновационные подходы для создания более инклюзивного рынка жилья и обеспечения того, чтобы доступное жилье имелось в достаточном количестве в удобно расположенных городских районах. Необходимо внедрять и расширять широкий спектр вариантов – от государственных гарантий до перекрестного субсидирования и микрофинансирования. Необходимо также выявлять преимущества и недостатки существующих режимов налогообложения, а также возможности создания новых и усовершенствованных механизмов налогообложения для расширения и диверсификации финансирования жилья.

41. Если нынешние тенденции сохранятся, то к 2030 году, когда истекает срок действия целей в области устойчивого развития, расходы по оказанию гуманитарной помощи лицам, перемещенным в результате войны и стихийных бедствий, увеличатся до 50 млрд. долл. США в год. К этому времени около 62 процентов бедняков в мире, возможно, будут проживать в нестабильных и страдающих от конфликтов странах с растущей долей населения, сконцентрированного в городских районах. Необходимо принять более скоординированные меры для улучшения качества жизни и жизнеобеспечения мигрантов и беженцев, спасающихся от бедствий и жестоких конфликтов.

42. В глобальном масштабе города создают более 80 процентов ВВП; эта тенденция также отмечается в развивающихся странах. Во многих странах местные налоги и другие источники поступлений могут являться важным источником финансирования развития, однако субнациональным органам власти не разрешается увеличивать свою базу поступлений. В развивающихся странах, субнациональные налоги составляют 2,3 процента ВВП, в то время как в промышленно развитых странах они составляют 6,4 процента. Во многих странах Африки даже в столичных муниципалитетах ежегодные поступления составляют менее 100 долл. США на одного жителя. В рамках политики распределения полномочий муниципалитеты иногда отвечают за сектора здравоохранения и образования, а также должны нести расходы, связанные с их трущобами.

43. Большинство городов в развивающихся странах по-прежнему в значительной степени зависят от трансфертов и субсидий, и прилагаются колоссальные усилия для сокращения такой зависимости от центрального правительства. Структура поступлений в местные бюджеты

свидетельствует о том, что налог на имущество потенциально является хорошим источником местных поступлений, однако в большинстве развивающихся стран, в отличие от таких стран, как Австралия, Канада, Франция, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты, где он составляет порядка 40-50 процентов, налог на имущество составляет менее 3-4 процентов местных поступлений в большинстве развивающихся городов из-за непонимания и отсутствия условий для реализации политики распределения стоимости земли.

44. У местных органов власти имеются широкие возможности для мобилизации своих собственных ресурсов при поддержке национальных правительств и международного сообщества. Местные органы власти в развивающихся странах редко используют альтернативные источники финансирования, такие, как средства, имеющиеся у частного сектора, ссуды от коммерческих банков или партнерства государственного и частного секторов. Лишь 4 процента из 500 городов в странах с низким уровнем дохода имеют доступ к международным рынкам.

В. Основные обязательства, связанные с Новой программой развития городов и другими глобальными соглашениями

45. Участники второго Совещания высокого уровня Глобального партнерства по эффективному сотрудничеству в целях развития, состоявшегося с 28 ноября по 1 декабря 2016 года в Найроби, подтвердили свою приверженность принципу национальной ответственности стран-партнеров за приоритеты в области развития; акценту на результаты; созданию инклюзивных партнерств в области развития; и обеспечению прозрачности и подотчетности, все из которых соответствуют согласованным международным обязательствам, касающимся прав человека, достойной работы, гендерного равенства, устойчивости окружающей среды и прав инвалидов. Они признали эти элементы в качестве одного из важнейших средств осуществления Повестки дня на период до 2030 года. Кроме того, они предложили различные пути укрепления сотрудничества в целях развития, которые имеют отношение к осуществлению Новой программы развития городов.

46. В Новой программе развития городов (пункты 130-132, 134-137, 139, 142, 145 и 152) главы государств и правительств, министры и высокопоставленные представители выразили приверженность созданию благоприятных условий и мобилизации международных и внутренних ресурсов для поддержки осуществления Новой программы развития городов. Они предложили, чтобы урбанизация финансировалась за счет средств, которые будут получены в результате планового роста городов. Важная роль в этой связи принадлежит эффективному сотрудничеству между различными субъектами, инновационному финансированию и наращиванию потенциала местных органов власти. Они высказались в поддержку разработки вертикальных и горизонтальных моделей распределения финансовых ресурсов для сокращения неравенства между субнациональными территориями, в пределах городских центров и между городскими и сельскими районами, а также для содействия комплексному и сбалансированному территориальному развитию. Они подчеркнули важность повышения прозрачности данных о расходах и распределения ресурсов в качестве инструмента для оценки прогресса в области достижения равенства и территориальной интеграции.

47. Помимо четкой связи с целью 11, обязательства, фигурирующие в Новой программе развития городов (в частности те, которые изложены в пунктах 15, 21, 47-48, 91, 96, 126, 149, 153-154, 162-163, 169 и 172), имеют отношение к цели 16 (Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях) и 17 (Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках глобального партнерства в интересах устойчивого развития), а также цели 8 (Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работы для всех) и пункту 34 Аддис-Абебской программы действий, в котором содержится призыв к расширению международного сотрудничества в целях укрепления потенциала муниципалитетов.

48. В Новой программе развития городов содержатся обязательства, касающиеся окружающей среды, изменения климата и уменьшения риска бедствий, включая содействие обеспечению доступа к различным многосторонним фондам, включая, среди прочих, Зеленый климатический фонд, Глобальный экологический фонд, Адаптационный фонд и Климатические инвестиционные фонды, в целях мобилизации ресурсов для осуществления планов, мер политики, программ и действий, направленных на адаптацию к изменению климата и смягчение его последствий, в рамках согласованных процедур.

49. В целом, Новая программа развития городов в значительной степени основана на Всеобщей декларации прав человека, в частности пунктах 12, 13, 26 и 40, и неоднократно подчеркивает важность инклюзивности или обеспечения всеобщего охвата. Женщины, молодые люди, инвалиды, пожилые люди, представители меньшинств и других часто ущемляемых групп должны включаться во все процессы для обеспечения устойчивости любого пути развития городов. Тесная связь между финансированием развития городов и реализацией прав этих групп описывается в пунктах 148 и 151 Новой программы.

С. Роль и опыт ООН-Хабитат в оказании поддержки странам

50. В 1996 году ООН-Хабитат создала модель для мобилизации партнеров и развития взаимодействия, в рамках которой правительства и государства осуществляли тесное взаимодействие в интересах достижения консенсуса в отношении Повестки дня Хабитат. В определенной степени этот подход продолжал использоваться в процессе подготовки к Хабитат-III и в ходе самой Конференции. Всемирная кампания за урбанизацию и ее Генеральная Ассамблея партнеров помогли обеспечить участие заинтересованных сторон в Хабитат-III с помощью городских кампусов, членов групп по вопросам политики и тематических и региональных диалогов.

51. ООН-Хабитат мобилизовала ряд партнеров как внутри, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций, включая частный сектор, для оказания странам поддержки в области устойчивого развития городов. Опыт ООН-Хабитат помогает ей вовлекать в свою деятельность города и местные органы власти для совершенствования процесса планирования городов, руководства и управления ими. ООН-Хабитат также установила тесные рабочие отношения с ассоциациями местных органов власти на всех уровнях, которые служат основой для работы многих других организаций системы Организации Объединенных Наций и заинтересованных сторон, желающих взаимодействовать с местными властями. Кроме того, существует Консультативный комитет местных органов власти Организации Объединенных Наций, который предоставляет консультационные услуги по вопросам местного самоуправления.

52. В настоящее время ООН-Хабитат сотрудничает с рядом заинтересованных сторон, включая правительства, систему Организации Объединенных Наций и неправительственные организации, в целях реализации своих нормативных и оперативных программ и создания многосторонних тематических и межсекторальных сетей. Эффективное сотрудничество в области развития с участием стратегических партнеров позволяет обеспечить ресурсы для эффективного осуществления Новой программы развития городов.

53. ООН-Хабитат обладает опытом и возможностями для оказания местным органам власти содействия в укреплении их технического, правового и институционального потенциала, в целях:

- a) повышения эффективности получения средств из местных источников с использованием методов распределения стоимости земли, систем электронного управления и информационно-коммуникационных технологий, применяемых в отношении систем сбора налогов;
- b) мобилизации дополнительных финансовых ресурсов, в том числе за счет применения инновационных внутренних инструментов, таких, как инструменты связанного с землей финансирования;
- c) оказания местным органам власти поддержки в создании местных инфраструктурных фондов путем привлечения частных инвестиций в государственные проекты;
- d) включения вопросов городской экономики и финансов в национальные процессы планирования экономического развития, такие, как национальные стратегии планирования, учитывающие потребности в развитии инфраструктуры, и оказание национальным правительствам содействия в более активном применении инновационных механизмов городского и муниципального финансирования с помощью корпораций муниципального развития, и других всеобъемлющих механизмов;
- e) ООН-Хабитат сотрудничает с рядом финансовых учреждений для привлечения инвестиций на цели развития инфраструктуры, а также мобилизации общин, создания потенциала и подготовки кадров в области водоснабжения, санитарии, транспорта, энергетики и городского планирования;

f) кроме того, в рамках оказания странам технической помощи в подготовке национальной политики по вопросам городов ООН-Хабитат помогает укреплять сотрудничество между заинтересованными сторонами как в рамках, так и вне рамок правительства на различных уровнях и в различных секторах, и это может способствовать увеличению инвестиций на поддержку осуществления Новой программы развития городов, а также продемонстрировать ценность создания сетей интегрированных, компактных, продуктивных, открытых, пригодных для жизни и жизнестойких городов, эффективно ликвидируя разрыв между городскими и сельскими районами.

54. Целевой фонд основных городских услуг ООН-Хабитат также обеспечивает механизм, позволяющий донорам объединять свои взносы для того, чтобы оказывать странам поддержку в осуществлении инновационных решений для устранения нехватки основных услуг. Благодаря координации мероприятий, осуществляемых при поддержке Целевого фонда, с инвестиционными проектами, осуществляемыми при поддержке как внутренних, так и внешних финансовых организаций, страны имеют возможность разрабатывать эффективные с точки зрения затрат и отвечающие интересам людей решения для преодоления дефицита основных услуг.

55. В 2015 году ООН-Хабитат была аккредитована в качестве многостороннего учреждения – исполнителя Адаптационного фонда. На сегодняшний день Адаптационный фонд полностью утвердил один проект ООН-Хабитат, который в настоящее время осуществляется в Лаосской Народно-Демократической Республике, и ряд других предложений в настоящее время находятся на различных стадиях утверждения. Помимо этого ООН-Хабитат в настоящее время добивается утверждения в качестве аккредитованной организации Зеленого климатического фонда. В декабре 2016 года ООН-Хабитат утвердила новую политику и систему экологических и социальных гарантий, что является важным предварительным условием для получения такой аккредитации.

D. Возможности для эффективного осуществления Новой программы развития городов

56. Существует глобальный консенсус в отношении необходимости улучшения финансирования устойчивого развития и Новой программы развития городов. В этой связи осуществление Новой программы развития городов должно быть напрямую связано с достижением цели 11 в области устойчивого развития и решением связанных с городами целевых задач, предусмотренных другими целями, как с технической, так и с финансовой точек зрения. Синергизм между Новой программой развития городов и целями в области устойчивого развития должен быть максимальным на всех уровнях. Чем большим вниманием цель 11 будет пользоваться на национальном уровне, тем крупнее будут финансовые потоки, как иностранные, так и внутренние, для поддержки осуществления.

57. Связи между целью 11 и Новой программой развития городов открывают возможность для актуализации проблем городской экономики и финансов в национальных процессах планирования экономического развития. Этот процесс должен осуществляться параллельно с предоставлением национальным правительствам технической помощи для ускорения применения инновационных инструментов городского и муниципального финансирования. Это также требует сотрудничества между организациями, работающими над совершенствованием налоговой базы национальных правительств и местных органов власти.

58. Опыт подготовки к Хабитат-III и целей в области устойчивого развития предоставляет дополнительную возможность для активизации работы по созданию партнерств с участием заинтересованных организаций и граждан, которые участвовали в разработке Новой программы развития городов и Повестки дня на период до 2030 года. Генеральная ассамблея партнеров содействовала участию неправительственных организаций в Хабитат-III, и эта инициатива должна быть продолжена. Кроме того, учитывая благоприятные условия, сложившиеся в системе Организации Объединенных Наций в ходе подготовки к Хабитат-III, Исполнительный координационный совет руководителей мог бы разработать политику и план действий системы Организации Объединенных Наций для руководства осуществлением Новой программы развития городов.

59. ООН-Хабитат сотрудничает с несколькими организациями системы Организации Объединенных Наций и Группой Всемирного банка в создании механизма многостороннего осуществления в интересах устойчивого городского развития. Цель этого механизма будет заключаться в том, чтобы содействовать оказанию эффективной, скоординированной поддержки странам и городам в достижении общей цели использования урбанизации в качестве способа решения проблем нищеты, неравенства, изменения климата и устранения

других препятствий на пути устойчивого развития. Этот механизм будет использовать обусловленный спросом и нацеленный на привлечение инвестиций подход к устойчивой урбанизации, учитывающий местные условия и потребности. Это будет способствовать обеспечению национальных, субнациональных и местных органов власти прямой скоординированной поддержкой, которая поможет соединить административные усилия по разработке политики, планированию и созданию потенциала с практическими результатами процесса создания интегрированных городов и территориального развития и инвестициями. Механизм будет действовать в качестве катализатора инвестиций, направленных на преобразования и бурное развитие городов, и инструмента содействия созданию кооперативных партнерств.

60. Одним из мощных инструментов осуществления Новой программы развития городов является подход, основанный на правах человека. В процессе составления национальных и местных бюджетов и разработки механизмов муниципального финансирования необходимо анализировать влияние принимаемых мер на женщин и уязвимые группы населения. Процесс составления бюджетов зачастую считается нейтральным, что свидетельствует о непонимании уникального воздействия, которое бюджетные меры могут оказывать на различные группы. Важную роль в обеспечении того, чтобы эти вопросы не только обсуждались, но и принимались конкретные меры для устранения неравенства и социальной изоляции, играет инклюзивное финансирование.

61. Благодаря своей нынешней аккредитации в Адаптационном фонде и потенциальной аккредитации в Зеленом климатическом фонде ООН-Хабитат может оказать директивным органам городов помощь в проведении оценки климатических ресурсов для сокращения выбросов парниковых газов и адаптации к изменению климата. Создание «совместимых с климатом» городов является одним из важнейших приоритетов работы Зеленого климатического фонда.

Е. Вопросы для обсуждения

62. Следующие вопросы призваны стимулировать дальнейшее обсуждение:

- a) Каким образом можно максимально усилить взаимодействие между всеми заинтересованными сторонами для осуществления Новой программы развития городов?
- b) Каким образом можно видоизменить нынешние подходы к созданию партнерств и осуществлению сотрудничества в области развития для обеспечения успешного осуществления и контроля за осуществлением Новой программы развития городов?
- c) Являются ли в действительности эффективными партнерства государственного и частного сектора? Как можно усилить роль компаний и промышленных предприятий в осуществлении Новой программы развития городов?
- d) Как эффективнее использовать инструмент распределения стоимости земли в интересах развития городов? Каковы некоторые другие инновационные пути генерирования доходов на местном уровне?
- e) Каким образом увеличение доходов может содействовать социальной справедливости и какие для этого необходимы институциональные и правовые механизмы?
- f) Каковы наилучшие способы оказания поддержки местным органам власти в создании местных инфраструктурных фондов?
- g) Каким образом мы можем обеспечить, чтобы ограниченные государственные ресурсы, выделяемые на осуществление Новой программы развития городов, использовались самым эффективным образом для содействия уменьшению неравенства? Обсудите анализ затрат/выгод процессов, основанных на широком участии.
- h) Каким образом ограниченные государственные ресурсы могут использоваться для привлечения дополнительных (особенно частных) ресурсов? Каким образом можно укрепить ООН-Хабитат с тем, чтобы Программа могла лучше поддерживать такие инициативы? Каковы другие существующие инновационные финансовые инструменты и механизмы, помимо налогов на выбросы углерода на уровне городов, схемы торговли квотами на выброс и «зеленых» климатических облигаций?