



ООН-Хабитат

Совет управляющих Программы
Организации Объединенных
Наций по населенным пунктам

Distr.: General
22 February 2007

Russian
Original: English

Двадцать первая сессия
Найроби, 16-20 апреля 2007 года
Пункт 6 предварительной повестки дня*

Диалог по специальной теме двадцать первой
сессии Совета управляющих

**Диалог по специальной теме двадцать первой сессии Совета
управляющих: устойчивая урбанизация: меры на местном
уровне в целях сокращения нищеты в городах с акцентом на
вопросах финансирования и планирования**

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

Настоящий доклад подготовлен Директором-исполнителем для того, чтобы задать направление дискуссии между правительствами, местными органами власти и другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат на посвященном диалогу заседании двадцать первой сессии Совета управляющих. Темой диалога будет «Устойчивая урбанизация: меры на местном уровне в целях сокращения нищеты в городах с акцентом на вопросах финансирования и планирования».

Вопросы, освещаемые в настоящем докладе, подобраны с учетом решений третьей сессии Всемирного форума городов, а также проекта среднесрочного стратегического и организационного плана ООН-Хабитат на 2008-2013 годы (HSP/GC/21/5). Доклад подготовлен в помощь представителям правительств и другим партнерам по осуществлению Повестки дня Хабитат при подготовке ими своих вкладов в предстоящий диалог, с тем чтобы заручиться их поддержкой при осуществлении среднесрочного стратегического и организационного плана ООН-Хабитат на местном уровне на период до 2013 года.

Доклад состоит из пяти глав, в которых говорится об истории и целях диалога (глава I), ключевых факторах, влияющих на проблему нищеты в городах (глава II), роли планирования в сокращении нищеты в городах (глава III), финансировании жилищного строительства и городского развития, отвечающих интересам бедных (глава IV), и шагах по формированию повестки дня для действий на местах (глава V). Диалог предлагается провести в три этапа, посвятив их проблемам, рассматриваемым в главах III-V. В главах III и IV сформулированы вопросы, предлагаемые для обсуждения; что касается вопросов, приведенных в главе V, то их обсуждение предлагается построить исходя из итогов дискуссии по двум предыдущим главам и руководствуясь проектом рекомендаций относительно дальнейших действий.

* HSP/GC/21/1.

I. История и задачи диалога

A. Историческая справка

1. Хотя о проблемах, порождаемых стремительной урбанизацией и социальной трансформацией, известно уже давно, до сих пор отсутствует комплексный подход к их решению, позволяющий привести меры на глобальном, национальном и местном уровнях в соответствие с рекомендациями, содержащимися в Повестке дня Хабитат¹, целях в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия, Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию² и Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года³.
2. В свете этого третья сессия Всемирного форума городов, проходившая в Ванкувере, Канада, с 19 по 23 июня 2006 года, стала важной вехой на пути расширения участия заинтересованных сторон и обеспечения постоянного учета вопросов, связанных с устойчивой урбанизацией. К призыву повысить экологическую устойчивость городов присоединили свой голос свыше 10 000 участников, представлявших правительства, местные органы власти и гражданское общество 102 стран. Сотни выдвинутых на сессии идей, пригодных для практического осуществления, вновь продемонстрировали полезность усилий, предпринимаемых на местном уровне.
3. Участники сессии проанализировали работу, проделанную на всех уровнях для повышения роли местных органов власти и других партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат в достижении на местах согласованных на международном уровне целей в области развития, и указали на предстоящие вызовы. Среди упоминавшихся стратегий был курс на поощрение децентрализации, в частности путем предоставления финансовых ресурсов, в которых местные органы власти нуждаются для обеспечения населения основными услугами, для расширения занятости и стимулирования экономического роста. Итоги сессии недвусмысленно указывают на наличие связи между сокращением нищеты в городах и переходом на методы планирования, предусматривающие широкое участие населения, а также внедрением инновационных систем финансирования.
4. Итоги сессии были должным образом учтены ООН-Хабитат при подготовке проекта среднесрочного стратегического и организационного плана ООН-Хабитат на 2008-2013 годы. В этом плане, который выносится на утверждение Совета управляющих на его двадцать первой сессии, практически осуществимые идеи, выдвинутые на сессии Всемирного форума городов, объединены с политическими и стратегическими соображениями, сформулированными по итогам подробных консультаций с государствами-членами и органами Организации Объединенных Наций. План включает следующие стратегические направления:
 - a) информационно-пропагандистская деятельность, мониторинг и партнерские инициативы;
 - b) экономическая доступность земли и жилья;
 - c) экологичность инфраструктуры и коммунальных служб;
 - d) инновационные подходы к финансированию населенных пунктов;
 - e) городское планирование, руководство и управление городским хозяйством.
5. Эти основные направления, а также соответствующие им группы ожидаемых результатов и показатели успеха будут положены в основу взаимодействия ООН-Хабитат с его партнерами и с международным сообществом в целях поддержки усилий государств-членов по реализации Повестки дня Хабитат и достижению относящихся к населенным пунктам целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия. При этом план призван способствовать проведению

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3-14 июня 1996 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.97.IV.6), глава I, резолюция 1, приложение II.

² Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа-4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No. R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение.

³ Резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 2005 года.

реформ и обеспечению слаженности действий в масштабах всех системы Организации Объединенных Наций, повышая результативность предпринимаемых усилий, увеличивая их эффективность и обеспечивая партнерское взаимодействие.

В. Цели

6. Первая цель диалога – способствовать обсуждению способов сокращения нищеты в городах посредством мер на местном уровне, с акцентом на вопросах финансирования из местных источников и планирования при участии широкого круга заинтересованных сторон. Настоящий доклад призван стимулировать двусторонний и многосторонний диалог и дискуссии между государствами, местными органами власти и другими партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат в ходе двадцать первой сессии Совета управляющих по вопросу о том, как воплотить в практику извлеченные уроки и пригодные для осуществления идеи.
7. Вторая цель – катализировать развитие партнерских связей между местными и национальными органами власти, а также между местными органами власти и частным сектором. При этом внимание будет также уделяться вовлечению в этот процесс населения, что позволит получить максимальный эффект.
8. Имеется в виду, что этот диалог позволит укрепить приверженность правительств и партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат усилиям по формированию повестки дня для действий на местах в поддержку среднесрочного стратегического и организационного плана ООН-Хабитат на 2008-2013 годы, который должен быть окончательно согласован и принят на четвертой сессии Всемирного форума городов в Нанкине, Китай, в 2008 году.
9. Хотя настоящий доклад посвящен в первую очередь городам и общинам развивающихся стран, многие высказанные в нем замечания и рекомендации имеют глобальное значение, поскольку проблемы нищеты в городах, экономического роста и финансирования инфраструктуры и коммунальных служб весьма остро стоят во многих урбанизированных районах развитых стран и стран с переходной экономикой.

II. Ключевые факторы, влияющие на проблему нищеты в городах

10. Перспективы искоренения нищеты в городских и сельских районах зависят от ряда факторов, влияющих на распределение доходов и богатства внутри страны, одним из которых является макроэкономическая политика. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой немалую роль играет степень интеграции национальной экономики в быстро развивающуюся систему мирового хозяйства. К числу других факторов относятся географическое положение, демографическая ситуация и климатические условия. Хотя эти факторы целесообразно учитывать в процессе диалога, они мало затрагиваются усилиями, предпринимаемыми на местном уровне, и выходят за рамки настоящего доклада.
11. Национальные и местные подходы к активному решению проблемы нищеты в городах, как правило, можно разделить на следующие категории:
 - a) содействие развитию местной экономики в целях создания рабочих мест и увеличения доходов, включая создание условий и предоставление возможностей для того, чтобы зачастую весьма динамичная неформальная экономика могла лучше реагировать на потребности городского развития и играть в нем более продуктивную роль;
 - b) предоставление земли и прав землевладения в различных формах для целей поэтапного, экономически доступного решения жилищной проблемы, прежде всего за счет соответствующего территориального планирования, составления планов землепользования, совершенствования имущественного законодательства и административного режима;
 - c) наделение всех граждан гарантированным «правом на жизнь в городских условиях», как в территориальном, так и в политическом отношении, что включает меры по предоставлению городской бедноте и уязвимым группам населения реальной возможности быть услышанными при выработке решений, затрагивающих их источники средств к существованию, меры по сокращению физических препятствий, мешающих преодолению социальной отчужденности и развитию местного предпринимательства, расширение возможностей для передвижения горожан и воспитание у них выраженного чувства заинтересованности и ответственности, а также собственной позиции в вопросах общественной жизни;

d) разработка инновационных систем финансирования жилищного строительства, рассчитанных на индивидуальные потребности и запросы, и стимулирование новых подходов к привлечению частного капитала на нужды финансирования муниципальной инфраструктуры и коммунальных служб.

III. Роль планирования в сокращении нищеты в городах

12. Планирование доказало свою важность для повышения устойчивости процесса урбанизации. Оно все чаще рассматривается как одно из средств преодоления последствий хаотической урбанизации в развивающихся странах и оздоровления пришедших в упадок городских районов в промышленно развитых регионах мира. В планировании воплощается комплексный подход к развитию. С его помощью можно преодолеть многие недостатки, изначально присущие секторальному подходу к проблемам городского развития. К числу этих недостатков относятся неспособность примирить и интегрировать между собой социальные, экономические, культурные и экологические аспекты, а также недоучет физических и пространственных компонентов городского развития.

A. Формы воздействия

13. Как политический процесс планирование при широком участии заинтересованных сторон уже продемонстрировало свою эффективность в плане расширения прав и возможностей населения, укрепления демократии и надлежащего управления. Обеспечивая учет мнений малоимущих горожан при определении их потребностей и приоритетов, такое планирование повышает у них чувство ответственности за принимаемые решения, способствует преодолению социальной отчужденности и гражданскому единению.

14. Все шире признается и тот факт, что планирование способствует получению дополнительных выгод для общества в целом. Выгода может извлекаться и в отсутствие планирования, так как действие рыночных механизмов направлено на то, чтобы со временем получать максимальную отдачу от используемых ресурсов. Однако рыночные механизмы подталкивают к извлечению как можно большей финансовой выгоды в ущерб социальным, экологическим и культурным благам, крайне важным с точки зрения устойчивой урбанизации.

15. Надлежащее планирование и проектирование городских районов могут повышать ценность экономических достижений рыночной экономики, способствуя преодолению отчужденности и социальному единению, обеспечивая учет экологических выгод при принятии решений и снижая риск непредвиденных последствий и нежелательных экзогенных воздействий. Кроме того, планы городского развития, обеспеченные государственными инвестициями, особенно в сфере транспорта и обеспечения мобильности, могут иметь реальный экономический эффект в городских районах, находящихся в состоянии стагнации или упадка.

16. Недавний опыт свидетельствует также о пользе планирования в постконфликтных ситуациях и в ходе преодоления последствий стихийных бедствий. Планирование не только необходимо для оптимального сочетания и координации усилий различных поставщиков гуманитарной помощи, но и чрезвычайно важно для скорейшего перехода от экстренных мер к мерам по восстановлению, созданию условий для устойчивой реконструкции и обеспечения благоприятной среды для развития экономически продуктивных видов деятельности.

17. Города являются источником почти 80 процентов всех выбросов двуокси углерода. Тенденции в области роста городов и пользования общественным транспортом, доступность общественных служб, социальных объектов и мест работы являются ключевыми факторами, от которых зависит объем выбросов парниковых газов; городское планирование во многом позволяет поставить эти факторы под контроль. Развитие таких городов, как Донгтан (Китай), планируется исходя из необходимости не только улучшать состояние местной окружающей среды, но и сводить к минимуму углеродосодержащие выбросы. Следует также учитывать, что все более частые и жестокие стихийные бедствия, связанные с изменением климата, особенно сильно затрагивают экономически неблагополучные районы городов. Городское планирование может способствовать адаптации городов к изменению климата, снижая степень риска и уязвимости для всех горожан и для городской бедноты.

18. Не все формы планирования одинаково пригодны в любой ситуации. Планирование «сверху вниз» и процедуры бюрократического контроля оказываются менее эффективными в условиях глобализации мировой экономики, когда обеспеченность людей и целых общин средствами к существованию все более зависит от международной торговли, финансовых

потоков и инвестиций. Стратегический подход к городскому планированию при этом становится эффективным средством мобилизации усилий заинтересованных сторон и привлечения дополнительных ресурсов для того, чтобы использовать выгоды глобализации, опираясь на наиболее ценные ресурсы городов и общин. Такой подход к планированию является более гибким и позволяет лучше учитывать глобальные, национальные и местные тенденции. Он также базируется на принципах надлежащего управления и социальной интеграции.

В. Роль механизмов и инструментов планирования в обеспечении устойчивой урбанизации

19. Ниже следует обзор недавних примеров применения различных механизмов и инструментов планирования в интересах устойчивой урбанизации.

1. Планирование посредством стратегических проектов

20. Стратегические планы городского развития, подготовка которых объединяет в себе процессы планирования и составления бюджетов, являются мощным средством достижения целей устойчивого развития городов. Сравнительные преимущества данного конкретного города и его естественные богатства используются в них для поощрения хозяйского отношения со стороны горожан. Такие планы открывают возможности для мобилизации усилий всех групп населения и создания основ межсекторального сотрудничества. Намечая перспективы и устанавливая единый комплекс условий для государственных и частных инвестиций, стратегические планы городского развития могут позволить городу по-новому заявить о себе в глобальном масштабе, привлечь инвестиции и создать новые рабочие места. Аналогичным образом, стратегические градостроительные проекты способствуют реструктуризации городов, улучшению функционирования городских систем и служб и оптимальному использованию ограниченного пространства на благо всего городского населения и прежде всего его беднейших слоев. В таких городах, как Александрия, Барселона, Бильбао, Дубай, Дурбан, Мальмё, Мумбай, Сингапур, Сидней и Чэнгду, стратегические планы и проекты были использованы для придания городу нового лица, стимулирования местной экономики, привлечения иностранных инвестиций и туризма. Во многих менее крупных городах, некоторые из которых – например, боснийский Мостар, – находятся в постконфликтных регионах, стратегические градостроительные проекты позволили свести воедино ресурсы всех сторон и благодаря этому получить максимальную отдачу от местных инвестиций.

2. Совместное использование земель и предупреждение образования трущоб

21. По мере роста городов земля во многих жилых районах, ранее не представлявшая особой ценности, начинает пользоваться повышенным спросом в связи с реализацией крупнобюджетных проектов. Это часто приводит к выселению малоимущих горожан, переселяемых на городские окраины, где они подвергаются еще большему территориальному и социальному отчуждению. Совместное использование земель, называемое также земельным переустройством, дает возможность удовлетворить конфликтующие притязания на земельные участки в городах. Это позволяет застройщикам осуществлять выгодные проекты в обмен на благоустройство трущоб и поддержку инициатив по созданию объектов общественного пользования или переселению горожан. Подобный подход используется при осуществлении крупномасштабных планов реконструкции городов, например, в Китае и Индии, и для благоустройства занятых трущобами районов на Филиппинах и в Таиланде. В постконфликтных ситуациях, например в Сомали, данный подход позволяет обеспечить устойчивую социальную интеграцию перемещенных лиц благодаря совместному с населением принимающих общин использованию новых общественных служб и инфраструктуры, что способствует упорядоченному росту городов и предотвращает возникновение трущоб.

3. Общественные пространства как элементы социально-экономической интеграции

22. По мере увеличения спроса на услуги розничной торговли и иные виды коммерческих услуг общественные пространства и торговые площади во многих городских центрах начинают страдать от «перенаселенности» и использоваться одновременно в самых различных целях. Лица, занятые неформальной коммерцией, поставщики транспортных услуг и владельцы стационарных торговых точек стремятся вытеснить друг друга и создают хаотичную обстановку на многих участках центральных городских районов. Это в свою очередь заставляет многие коммерческие предприятия покидать центр города, перебазировавшись в специализированные

торговые центры, где, как правило, нет места неформальной торговле и представителям бедных слоев городского населения. В последние годы в таких городах, как Йоханнесбург (Южная Африка), Куала-Лумпур (Малайзия) и Лима (Перу), проведена реконструкция исторических районов и рыночных площадей, позволившая создать условия как для формальной, так и для неформальной торговли, оживив тем самым городскую среду и сделав ее более безопасной. Аналогичные мероприятия по модернизации общественных пространств в целях улучшения условий жизни уязвимых групп проведены и в менее крупных городах, таких как Эссаурия (Марокко) и Эсмеральдас (Эквадор).

4. Мобильность для всех

23. Нехватка возможностей для передвижения – один из основных факторов, способствующих социальной отчужденности и влекущих за собой непомерные расходы для городской бедноты. Во многих быстрорастущих городах развивающегося мира более 80 процентов общественного пространства, отведенного под средства транспорта, занимают частные автомобили, владельцы которых составляют менее 20 процентов общей численности городского населения. Все большая загруженность дорожной сети по мере роста числа автовладельцев имеет место на фоне расширения городов как таковых. Это оборачивается увеличением продолжительности и удорожанием поездок, которые приходится совершать малоимущим горожанам, и ведет к отрыву целых жилых районов и общин от социальной, экономической и культурной жизни города.

24. Мобильность для всех предполагает необходимость сознательных мер по планированию инфраструктуры и землепользования, направленных на предоставление широкого выбора альтернативных вариантов передвижения, включая немоторизованное и пешеходное движение, а также системы общественного транспорта. Пешеходное движение повышает безопасность на городских улицах и способствует динамичному развитию местной экономики. Хорошо продуманные системы общественного транспорта могут теснее объединять между собой городские районы, способствовать менее интенсивному использованию автомобилей, сокращению загрязнения воздуха и выбросов парниковых газов. В таких городах, как Ванкувер (Канада), Богота и Медельин (Колумбия), успешно внедрены системы обеспечения внутригородской мобильности, в которых общественный транспорт используется в качестве основного связующего элемента, обеспечивающего интеграцию различных общин в единую городскую среду, снижение транспортных расходов, разгрузку городских магистралей и сокращение загрязнения. Новаторские решения, обеспечивающие мобильность без применения моторизованных транспортных средств, разрабатываются и в менее крупных городах – таких, как Кисуму (Кения), Луга (Сенегал) и Байямо (Куба), где в районах проживания низкодоходных групп населения используются гужевые и велосипедные маршрутные такси.

5. Планирование социальных объектов

25. Такие объекты, как школы, лечебные и культурно-развлекательные учреждения, необходимы для повышения качества жизни в городах. При секторальном подходе к планированию этих объектов и оказанию соответствующих услуг часто забывают о территориальных и культурных аспектах, связанных с их размещением и доступностью. Существует множество примеров того, как сочетание мер по улучшению уличного освещения, лучшему проектированию социальных объектов и модернизации общественных пространств позволяет повысить качество повседневной жизни городского населения, особенно жителей низкодоходных районов и представителей уязвимых групп. Так, в Сенегале тщательное планирование объектов здравоохранения в бедных районах при всестороннем участии местных жителей позволило повысить их доступность для городской бедноты, и прежде всего для женщин. Создаваемые на базе местных общин центры матери и ребенка успешно взаимодействуют с муниципальными властями во всех районах Германии и в нескольких странах с переходной экономикой, способствуя изменению подхода к планированию и проектированию мест отдыха и досуга, с тем чтобы они становились более безопасными для детей и более доступными для матерей-одиночек, многие из которых живут на социальные пособия. В Сан-Паулу и Порту-Алегре (Бразилия), а также в Дурбане (Южная Африка) планирование социальных объектов и систем оказания основных услуг населению осуществляются в рамках годовых бюджетных циклов при широком участии различных сторон. Комплексный учет соображений территориального планирования, перспектив развития и привлечения инвестиций также стимулирует создание новых коммерческих предприятий в низкодоходных районах.

6. Трущобы как жилые районы

26. Во многих быстрорастущих городах от 30 до 70 процентов всех жителей сосредоточены в трущобах. Трущобы – это физическое воплощение той неформальной экономики, которая является источником значительной части валового национального продукта, рабочих мест и возможностей для занятия доходной деятельностью. Выселение их обитателей под предлогом несоблюдения планов застройки и строительных норм не является приемлемым решением ни с политической, ни с социальной, ни с экономической точки зрения.

27. Составление планов благоустройства и реконструкции трущоб требует сосредоточенных усилий в области управления землепользованием и обеспечения населения основными услугами. Недавний опыт Бразилии, Колумбии, Чили и Эквадора указывает на возможность постепенной интеграции трущоб в городскую среду, а также на то, что сравнительно простые меры, такие как модернизация систем водоснабжения и санитарии, могут обеспечить существенное сокращение нищеты в городах. В самое последнее время успешные инициативы по благоустройству трущоб были реализованы в Бангладеш и в Пномпене (Камбоджа). И в том, и в другом случае ведется работа по распространению соответствующего опыта в масштабах всей страны.

28. Хотя процесс благоустройства трущоб складывается из множества компонентов, от улучшения водоснабжения и систем санитарии до реконструкции жилых строений, одна из связанных с этим мер носит универсальный характер. Гарантии прав на недвижимость и смягчение законов о планировании и строительных кодексов, составлявших в основном в расчете на средний класс, создают для населения трущоб и для муниципальных властей мощный стимул к постепенному совершенствованию инфраструктуры и повышению качества жилой застройки. Это также помогает преодолевать административные барьеры, мешающие предоставлению основных услуг.

7. Предлагаемые вопросы для обсуждения

29. Для обсуждения предлагаются следующие вопросы:

- a) как следует адаптировать действующие нормы и кодексы городского планирования, чтобы облегчить благоустройство существующих трущоб и предотвратить возникновение новых? Как адаптировать национальные механизмы планирования, чтобы повысить эффективность мер, принимаемых на местах для преодоления социальной и территориальной отчужденности?
- b) какой должна быть роль бедных слоев городского населения в планировании, согласовании и осуществлении мер по созданию физической среды, более пригодной для жизни? Как мобилизовать усилия городской бедноты в целях формирования общедоступной, безопасной и устойчивой городской среды?
- c) как примирить между собой притязания различных членов общины на одно и то же пространство? Возможно ли решения, при которых выигрывают все, или кто-то неизбежно должен оставаться в проигрыше?
- d) должны ли специалисты по городскому планированию руководствоваться этическими соображениями в вопросах, касающихся изменения климата и предупреждения возникновения трущоб? Существует ли «право на жизнь в городских условиях»? Если да, то как планировщики могут способствовать осуществлению этого права?
- e) какой должна быть роль ООН-Хабитат в глобальной дискуссии на темы городского планирования?

IV. Финансирование жилищного строительства и городского развития, отвечающих интересам бедных

A. Новые финансовые решения, способствующие преодолению нищеты

30. Одним из главных препятствий сокращению нищеты является недостаточный доступ малоимущих к официальным источникам финансирования. Аналогичным образом, дефицит систем финансирования на муниципальном уровне затрудняет многим местным органам власти создание необходимой инфраструктуры и предоставление основных услуг, необходимых в условиях быстрого роста городов и возникновения трущоб.

31. За последние годы опробовано несколько новаторских решений, направленных на создание систем финансирования, отвечающих интересам бедных слоев населения. Наибольшую известность среди них приобрели механизмы микрокредитования на базе общин, вносящие весомый вклад в сокращение нищеты, главным образом путем предложения людям надежного способа хранения сбережений, создания альтернативы ростовщическим ссудам и облегчения оборота средств. Общинные системы кредитования, вначале использовавшиеся для создания микропредприятий, в нескольких случаях эволюционировали и могут сейчас способствовать расширению доступа к основным услугам и финансированию благоустройства жилья. Их создание стало важным сдвигом в деле подтверждения кредитоспособности бедных слоев населения и предоставления низкодоходным городским общинам возможностей для самоорганизации в целях повышения своего уровня жизни.

32. Аналогичным образом, инновационные механизмы финансирования используются местными органами власти и для более эффективного сбора платежей в местные бюджеты, повышения уровня доходов населения и развития партнерских связей с частным сектором в целях увеличения территорий, охваченных коммунальными службами, расширения деятельности предприятий коммунального хозяйства и сферы услуг, а также создания инфраструктуры и предложения услуг, ориентированных на потребности бедных слоев населения.

В. Анализ систем финансирования

33. Ниже предпринимается попытка проанализировать ряд инновационных форм финансирования жилищного строительства и муниципальных бюджетов.

1. Новые подходы к мобилизации муниципальных ресурсов

34. Способность органов местного самоуправления формировать доходную часть своего бюджета и привлекать финансовые ресурсы, особенно на многолетней основе, является предпосылкой расширения инфраструктуры и повышения качества предоставляемых услуг. Это, в свою очередь, создает основу для частных инвестиций в жилищное строительство и сферу услуг, что ведет к росту налоговой базы. Данная модель, т.е. самоподдерживающийся цикл инвестирования, развития экономики и роста бюджетных поступлений, является традиционной и сравнительно хорошо функционирует в условиях стабильного и предсказуемого роста. Несколько хуже она работает в быстро развивающихся городах, экономика которых растет во многом за счет неформального сектора.

35. Вместе с тем причиной низкой собираемости платежей во многие городские бюджеты являются недостатки администрирования и бюрократия. Примеры из недавней практики показывают, что упрощение правил начисления и сбора налогов, а также рационализация тарифных систем может способствовать погашению задолженности и значительному росту бюджетных поступлений. Во многих городах собираемость налогов на недвижимость удалось повысить за счет упрощения системы налоговых ставок, благодаря чему налогообложение стало более эффективным. В других городах сбор тарифов и других платежей улучшился благодаря применению более удобных форм оплаты. Переход на дифференцированные тарифы, при которых основные услуги сверх минимальных потребностей оплачиваются пропорционально объему их использования, также доказал свою эффективность с точки зрения создания культуры своевременной оплаты и расширения клиентской базы за счет большей доступности соответствующих услуг для низкодоходных слоев населения.

36. Во всех случаях путь к обеспечению устойчивых поступлений в бюджет лежит через увязку платежей с наглядными улучшениями в том, что касается оказания услуг, транспарентности и подотчетности соответствующих служб. Во многих городах Азии и Латинской Америки такая практика позволила местным властям получить благоприятные кредитные рейтинги и, соответственно, новые возможности для финансирования городского развития за счет эмиссии облигаций на финансовых рынках.

2. Мобилизация частного сектора

37. Государственно-частные партнерства потенциально могут способствовать сокращению нищеты в городах путем стимулирования рыночной деятельности, являющейся двигателем роста и расширения занятости. Это особенно относится к развитию инфраструктуры, при котором расширение площадей, охваченных коммунальными услугами, обеспечивается благодаря использованию ресурсов частного сектора в дополнение к государственным. Затем, используя

сочетание налоговых и иных стимулов, частный сектор можно побудить к предоставлению части охваченной коммунальными службами территории под общественные объекты и жилье для низкодоходных групп населения.

3. Отношения между различными субъектами власти и межбюджетные трансферты

38. В большинстве стран важную роль в формировании бюджета местных органов власти играют межбюджетные трансферты. В их основе обычно лежат секторальные ассигнования на покрытие регулярных расходов, связанных с обеспечением таких потребностей общества, как здравоохранение и образование. Глобализация, однако, заставляет города переосмысливать свой подход с учетом требований международной торговли, развития промышленности и туризма и брать на себя новые функции, связанные с созданием инфраструктуры для перспективных производств и дополнительных видов услуг. В последнее время подобные инициативы принимают форму партнерских связей и договорных отношений между различными субъектами власти, в рамках которых в пользу местных властей перераспределяются ресурсы, предназначенные для стимулирования экономического развития на местах. Это включает объединение на пакетной основе бюджетных средств, выделяемых на развитие отдельных секторов, с соответствующими капиталовложениями, например, в проекты по целевой реконструкции городских районов и развитию новой инфраструктуры.

4. Составление бюджетов при широком участии заинтересованных сторон: отношения между местными властями и общинами

39. Составление бюджетов при широком участии заинтересованных сторон представляет собой новый механизм вовлечения местных органов власти, частного сектора и гражданского общества в работу по распределению муниципальных ресурсов. Это – открытый процесс, рассчитанный на участие различных общественных сил и развитие диалога между ними. Составление бюджетов при участии заинтересованных сторон широко практикуется в городах Латинской Америки, способствуя вовлечению бедных слоев городского населения в работу по планированию и освоению муниципальных бюджетов. При таком подходе в рамках годового бюджетного цикла планы городского развития и территориального устройства используются в сочетании друг с другом для стимулирования выработки новых идей и концепций и для приведения инфраструктурных проектов в большее соответствие с потребностями населения.

40. В то время как способы составления бюджетов при широком участии заинтересованных сторон, применяемые в различных странах, так же сильно отличаются друг от друга, как сами эти страны, основные принципы участия, прозрачности и подотчетности при этом остаются неизменными. Наиболее успешные примеры такого подхода к составлению бюджетов приводят к более рациональному распределению общественных ресурсов и оптимальному их использованию вместе с частными капиталами и средствами общественных организаций.

5. Финансирование жилищного строительства в интересах бедных

41. Во многих развивающихся странах доступ к тем или иным формам жилищного кредитования могут получить менее 20 процентов городского населения. Неспособность рынка удовлетворить спрос на кредиты со стороны низкодоходных групп населения является одним из главных препятствий сокращению нищеты. Опыт механизмов микрокредитования на базе общин уже доказал кредитоспособность низкодоходных групп населения. Вместе с тем серьезной проблемой, в которой финансовые учреждения формального сектора усматривают дополнительный фактор риска, остаются транзакционные издержки, сопутствующие обслуживанию большого числа мелких заемщиков. Эту проблему можно решить, подключив к усилиям по снижению риска и сокращению транзакционных издержек социальные организации и местные общины; при этом ассоциации целевого назначения, создаваемые для приобретения земельных участков, строительства и благоустройства жилья, могут выступать в роли добросовестных посредников, представляющих интересы городской бедноты. Во многих случаях такие общественные организации, помимо привлечения и объединения сбережений малоимущих горожан в целях получения дополнительных кредитов, обеспечивают также привлечение помощи в других формах для создания рабочих мест и получения технических консультаций. В других случаях ключевую роль играют центральные правительства, обеспечивающие своими гарантиями ссуды, выдаваемые финансовыми учреждениями через специальные механизмы кооперативам малоимущих граждан, которые в свою очередь получают возможность привлекать капиталы под гарантии общин и специальные облигации уменьшенных деноминаций.

42. Несмотря на то, что эти и другие меры позволили добиться определенных успехов в сокращении нищеты в городах, ключевая проблема по-прежнему заключается в том, что традиционные инструменты финансирования жилищного строительства остаются недоступными для городской бедноты, а большинство общинных систем микрокредитования не позволяют привлекать средства на сроки, необходимые при приобретении земельных участков и строительстве жилья. Путь к решению этой проблемы может быть найден только с помощью инновационных систем финансирования.

6. Вопросы, предлагаемые для обсуждения

43. Для обсуждения предлагаются следующие вопросы:

- a) Как можно сделать межбюджетные трансферты, договоренности между различными субъектами власти и меры по децентрализации более эффективным средством борьбы с нищетой в городах? Какими должны быть дальнейшие шаги?
- b) В чем должны заключаться роль и ответственность местных органов власти, поставщиков соответствующих услуг и местных общин в плане обеспечения бедных слоев городского населения основными услугами?
- c) Как можно было бы использовать потенциал и опыт систем кредитования на базе общин для удовлетворения жилищных потребностей городской бедноты?
- d) Кто и что должен делать для создания стимулов, побуждающих частный сектор заниматься реализацией проектов в области жилищного строительства и городского развития, отвечающих интересам бедных слоев населения, а также расширять их доступ к жилищным кредитам?
- e) Какого потенциала прежде всего недостает местным властям в области людских ресурсов и укрепления организационных структур? Что нужно для долгосрочного обеспечения их таким потенциалом, с тем чтобы местные власти могли играть инициативную роль в достижении на местах целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия?

V. Формирование повестки дня для действий по сокращению нищеты на местах

A. Среднесрочный стратегический и организационный план ООН-Хабитат

44. Предлагаемый среднесрочный стратегический и организационный план ООН-Хабитат на 2008-2013 годы, который должен быть утвержден на двадцать первой сессии Совета управляющих, направлен на повышение целенаправленности предпринимаемых усилий, развитие партнерских связей и укрепление нормативной базы практических мер. Он призван повысить роль ООН-Хабитат как катализатора усилий партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат, нацеленных на решение нелегких задач устойчивой урбанизации и достижение целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия. Этот план предусматривает поощрение мер, принимаемых партнерами, в частности, с помощью партнерских механизмов, посредством которых эти меры будут получать признание, поддержку и соответствующее освещение, с помощью усовершенствованной системы обмена информацией, совместных мер по мобилизации ресурсов и участия в рассмотрении проделанной работы.

B. Содействие на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях формированию повестки дня для действий на местах

45. Двадцать первая сессия Совета управляющих может стать для партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат превосходным форумом, в рамках которого они смогут определить повестку дня для действий на местах. С тем чтобы задать направление дискуссии, которая будет вестись на этой сессии о возможных мерах со стороны партнеров на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях в целях формирования повестки дня для действий на местах, а также чтобы использовать Всемирный форум городов для отслеживания и освещения достигнутого прогресса и обмена уроками передовой практики, надлежащей политики и законодательства по вопросам жилищного строительства и городского развития в интересах бедных, можно предложить следующие идеи.

1. На уровне городов

46. Повестка дня для действий на местах ставит во главу угла сотрудничество между местными властями, местными общинными организациями, частным сектором и центральными правительственными органами в целях:

- a) проведения в рамках городского сектора исследований по ключевым социальным, экономическим и экологическим проблемам в интересах налаживания между всеми заинтересованными сторонами диалога по вопросам устойчивой урбанизации;
- b) сбора и анализа исходных данных об урбанизации, городской нищете и трущобах в качестве основы для выработки политики и принятия решений;
- c) документирования и распространения успешного опыта устойчивой урбанизации, развития местной экономики и сокращения нищеты в городах;
- d) проведения в муниципалитетах собраний, открытых для широкого круга участников, с целью обсуждения желательных моделей городского развития, и использования открытых семинаров-практикумов по проектированию для наглядного ознакомления с практически осуществимыми идеями и для новой активизации работы по межсекторальному планированию;
- e) подключения частного сектора и гражданского общества к разработке стратегических проектов в области городского хозяйства с акцентом на более всеобъемлющем, безопасном и экологически рациональном развитии;
- f) увязки секторальных ассигнований и бюджетных циклов с работой по планированию.

2. На уровне стран

47. На уровне стран основную ответственность за создание условий для принятия мер на местах несут национальные правительства, в задачи которых должны входить:

- a) учреждение или повторное учреждение представительных национальных комитетов по проблемам среды обитания в целях развертывания национального диалога на темы устойчивой урбанизации – например, в контексте Глобальной кампании за устойчивую урбанизацию;
- b) создание целевых групп с участием ключевых заинтересованных сторон для обеспечения постоянного учета задач сокращения нищеты в городах при выработке национальных планов развития и стратегий сокращения масштабов нищеты;
- c) пересмотр существующей политики в области землепользования и обеспечения жильем, инфраструктурой и услугами, децентрализации и финансирования городского развития и жилищного строительства в интересах достижения целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия;
- d) поощрение составления местными органами власти, а также частным сектором и общинами планов действий по сокращению нищеты в городах, которые учитывались бы при распределении средств национальных бюджетов;
- e) пересмотр национальных планов и бюджетов в области развития, включая межбюджетные трансферты, в целях оказания поддержки жилищному строительству и городскому развитию в интересах бедных.

3. На региональном уровне

48. На региональном уровне национальные правительства, ассоциации местных властей и общественные организации общего профиля должны иметь возможность взаимодействовать со своими коллегами в целях:

- a) перевода на регулярную основу дискуссий на темы устойчивой урбанизации, благоустройства трущоб и сокращения нищеты в городах путем проведения региональных совещаний министров и других региональных встреч высокого уровня, посвященных жилищному строительству и городскому развитию, а также региональных дискуссий на стратегические темы и семинаров-практикумов по созданию потенциала в области городского

планирования, выработки жилищной политики, благоустройства трущоб и устойчивого развития;

b) поощрения региональных банков развития и региональных межправительственных органов к тому, чтобы уделять первоочередное внимание государственным расходам и частным инвестициям, направленным на строительство жилья и городское развитие в интересах бедных;

c) создания с помощью региональных сетей и институтов местного потенциала по разработке надлежащих процедур планирования и оживлению деятельности региональных ассоциаций по планированию;

d) содействия обмену знаниями и опытом в рамках регионов и между ними.

4. На глобальном уровне

49. Главные цели мероприятий на глобальном уровне заключаются в повышении осведомленности о проблемах устойчивой урбанизации и в систематическом учете задач сокращения нищеты в городах, жилищного строительства и городского развития в интересах бедных при оказании официальной помощи развитию.

С. Поощрение мер на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях в целях формирования повестки дня для действий на местах

50. Ниже перечислены некоторые конкретные меры, которые можно предпринять на различных уровнях в целях формирования повестки дня для действий на местах.

1. Местные органы власти

51. Ассоциациям местных властей рекомендуется:

a) следить за поступательным развитием национального законодательства с точки зрения децентрализации, расширения прав и полномочий местных органов власти и оказания основных услуг и представлять информацию об этом;

b) помогать национальным ассоциациям активно участвовать в подготовке докладов о положении дел в городах, в организации собраний в муниципалитетах для обсуждения практически осуществимых идей и в обеспечении учета местных программ действий в процессе дискуссий и диалога на национальном уровне;

c) помогать национальным ассоциациям принимать участие в пересмотре национальной политики и законодательства по вопросам децентрализации и оказания основных услуг;

d) распространять документацию о передовой практике в области городского планирования, руководства и управления городами, уделяя особое внимание сокращению нищеты в городах;

e) поддерживать диалог с торгово-промышленными палатами, профсоюзами и федерациями работодателей различных стран в целях постоянного учета задач сокращения нищеты в городах.

2. Парламентарии всех стран

52. Парламентариям всех стран рекомендуется:

a) следить за поступательным развитием национального земельного и жилищного законодательства, законодательства об инфраструктуре, о коммунальных службах и о финансировании жилищного строительства и городского хозяйства в духе целей в области развития, поставленных в Декларации тысячелетия, и представлять информацию об этом;

b) оказывать национальным парламентским комитетам помощь при анализе и пересмотре действующего земельного и жилищного законодательства, законодательства об инфраструктуре, о коммунальных службах и о финансировании жилищного строительства и городского хозяйства в целях устранения барьеров, ущемляющих интересы городской бедноты;

c) распространять тексты типовых актов земельного и жилищного законодательства, законодательства об инфраструктуре, о коммунальных службах и о финансировании жилищного

строительства и городского хозяйства, отвечающих интересам бедных и учитывающих особые потребности женщин и различных возрастных групп.

3. Университеты и исследовательские центры

53. Университетам и исследовательским центрам рекомендуется:

- a) анализировать и распространять новейшие знания и навыки в области городского планирования при широком участии населения и инновационных систем финансирования жилищного строительства и общественных проектов;
- b) изучать и документировать уроки, извлеченные из опыта планирования, проектирования и финансирования.

4. Профессиональные ассоциации

54. Профессиональным ассоциациям, включая ассоциации планировщиков, архитекторов и топографов, рекомендуется:

- a) взять на себя ведущую роль в международной дискуссии по территориальным аспектам руководства городами и управления городским хозяйством;
- b) оценивать существующую практику составления планов землепользования на предмет ее пригодности в качестве образца, способствующего получению дополнительных благ для общества и сокращению нищеты;
- c) вносить свой вклад в разработку нормативной базы, руководящих принципов и инструментов, позволяющих решать вопросы жилищного строительства, планировать землепользование и проектировать городскую застройку с учетом интересов бедных слоев населения;
- d) принять кодекс практики, в котором соответствующее внимание должно уделяться обеспечению «права на жизнь в городских условиях», проблеме изменения климата и предупреждению возникновения трущоб;
- e) выяснять, какого именно потенциала недостает лицам и организациям, ответственным за принятие решений, управление городским хозяйством и городское планирование, для эффективного составления планов и подготовки стратегических проектов, и разрабатывать программы по созданию такого потенциала;
- f) выступать за увязку городского планирования с инициативами по отдельным секторам и с составлением инвестиционных программ.

5. Неправительственные организации

55. Неправительственным организациям, в том числе женским и молодежным, рекомендуется:

- a) добиваться от местных органов власти систематического учета вопросов преодоления социальной отчужденности и обеспечения гендерного равенства при составлении планов городского развития и оказании основных услуг;
- b) поддерживать усилия своих национальных и местных партнеров, направленные на учет проблем бедности в городах в соответствующих национальных планах развития и стратегиях сокращения масштабов нищеты;
- c) призывать к обеспечению прозрачности, подотчетности и «права на жизнь в городских условиях» в процессе планирования и составления бюджетов на местах.

6. Частный сектор

56. Частному сектору рекомендуется:

- a) побуждать местные органы власти предпринимать усилия по укреплению общественных механизмов планирования и приводить секторальные инвестиции в соответствие с задачами экономического развития на местах;
- b) побуждать национальные правительства, местные органы власти и организации гражданского общества к использованию инновационных финансовых инструментов и систем

финансирования для поддержки экономического развития на местах, жилищного строительства и городского развития в интересах бедных;

с) принимать активное участие в Деловом партнерстве в целях устойчивой урбанизации, используя его как платформу и форум для широкого внедрения бизнес-моделей, способствующих привлечению инвестиций, повышению социальной ответственности и развитию государственно-частных партнерств, сокращающих нищету в городах.

7. Органы Организации Объединенных Наций и международные финансовые учреждения

57. Органам Организации Объединенных Наций и международным финансовым учреждением рекомендуется:

а) взять на себя ведущую роль в международной дискуссии по территориальным аспектам руководства городами и внести свой вклад в разработку глобальных норм, руководящих принципов и механизмов устойчивого развития городов, а также в повышение осведомленности об этой проблеме;

б) увязывать секторальные инвестиции и инвестиции в области здравоохранения, образования, обеспечения продовольствием, водоснабжения и санитарии, энергетики и транспорта, а также гуманитарной помощи с территориальным планированием в целях повышения слаженности, координации и эффективности действий, предпринимаемых в масштабах всей системы для сокращения нищеты в городах;

с) оказывать государствам-членам помощь в интеграции усилий в области сокращения нищеты в городах, жилищного строительства и городского развития в интересах бедных со стратегиями сокращения масштабов нищеты в рамках Программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи развитию и стратегиями Группы Всемирного банка по оказанию помощи странам.

8. Двусторонние доноры

58. Двусторонним донорам рекомендуется:

а) систематически учитывать задачи устойчивой урбанизации и сокращения нищеты в городах в своих соответствующих программах оказания помощи, национальных комплексах мер бюджетной поддержки и списания задолженности, а также в деятельности таких международных механизмов, как Комитет по оказанию помощи развитию при Организации экономического сотрудничества и развития;

б) оказывать партнерам по осуществлению Повестки дня Хабитат непосредственную поддержку в осуществлении вышеперечисленных видов деятельности и мероприятий.
