



Двадцать третья сессия
Найроби, 11-15 апреля 2011 года
Пункт 6 предварительной повестки дня*
Диалог по специальной теме двадцать
третьей сессии Совета управляющих

**Диалог по специальной теме двадцать третьей сессии Совета
управляющих: устойчивое развитие городов посредством
расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым
услугам и инфраструктуре**

Тематический документ, представленный Директором-исполнителем

Резюме

Настоящий документ предназначен для оказания содействия в проведении диалога в рамках сегмента высокого уровня двадцать третьей сессии Совета управляющих. Предполагается, что правительства, местные органы власти и другие партнеры по осуществлению Повестки дня Хабитат обсудят вопросы, касающиеся расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре в контексте устойчивого развития городов, тем самым внося вклад в предстоящие обсуждения в ходе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года.

В документе нашли отражение как итоги пятой сессии Всемирного форума по вопросам городов, состоявшегося в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в марте 2010 года, так и ход осуществления среднесрочного стратегического и организационного плана ООН-Хабитат на период 2008-2013 годов.

В документе рассматриваются следующие три подтемы:

- a) устойчивое развитие городов;
- b) комплексное обеспечение земель, жильем, базовыми услугами и инфраструктурой;
- c) "зеленая" экономика в контексте устойчивого развития городов и искоренения нищеты в городских районах и организационная база, необходимая для устойчивого развития городов.

Хотя основное внимание в данном документе сосредоточено на проблемах городов в развивающихся странах, многие из предлагаемых замечаний и рекомендаций носят глобальный характер, поскольку вопросы, связанные с землей, жильем, базовыми услугами и инфраструктурой в контексте устойчивого развития городов, а также вопросы нищеты в городских районах, "зеленой" экономики и организационной базы являются серьезными вызовами и для городских районов в развитых странах и странах с переходной экономикой.

* HSP/GC/23/1.

Введение

1. Ввиду увеличения мирового спроса на потребительские товары и услуги и роста загрязнения окружающей среды на фоне сокращения глобальных ресурсов вопросы устойчивого развития выходят в мире на первый план. Однако следует задаться вопросом относительно связи между устойчивым развитием городов и массовой урбанизацией, миграцией и ростом трущоб, а также относительно того, в какой мере расширение доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре может помочь в обеспечении устойчивого развития городов.
2. Начиная с 2000 года число людей, проживающих в трущобах во всем мире, увеличилось на 55 миллионов человек. Совершенно неприемлемо, что в настоящее время около 1 миллиарда человек живут в трущобах или иных жилищах без удобств, с минимальными гарантиями прав проживания или вообще без таковых, при отсутствии водоснабжения и канализации. К 2030 году около 3 миллиардов людей, или 40 процентов населения мира, будут испытывать потребность в жилье и базовых услугах. Это равнозначно строительству в день 96 150 жилищ на территории, обеспеченной услугами, к которой подведены водоснабжение, канализация, электроснабжение и подъездные пути.
3. В основе подходов, предполагающих устойчивое развитие, лежат экономические, социальные и экологические соображения. В контексте устойчивого развития городов важными вопросами, заслуживающими более подробного изучения, являются городское пространство и городское управление. С учетом итогов второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, состоявшейся в Стамбуле, Турция, 3-14 июня 1996 года, и Плана выполнения решений, принятого на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, проходившей в Йоханнесбурге, Южная Африка, 26 августа - 4 сентября 2002 года, концепция устойчивого развития городских районов учитывает пространственные, физические и управленческие аспекты процесса развития городов.
4. Обсуждения, которые состоятся в ходе двадцать третьей сессии Совета управляющих, позволят составить более ясную картину того, в какой мере расширение справедливого доступа¹ к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре может стимулировать устойчивое развитие городов и обеспечить переход к "зеленой" экономике. Также будет рассмотрена организационная база, необходимая для устойчивого развития городов.
5. В основе устойчивой урбанизации должен лежать подход к планированию расширения городов, основанный на принципе развития территорий и позволяющий учесть новый спрос на землю, жилье, базовые услуги и инфраструктуру. Такой подход к планированию должен способствовать экономическому росту и созданию рабочих мест, а также учитывать принципы устойчивой мобильности, предполагающие эффективное потребление энергетических ресурсов.
6. Обсуждения на Совете управляющих станут последней возможностью добиться того, чтобы вопросы устойчивого развития городов были обсуждены в ходе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию 2012 года.

I. Мандат

7. На второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам участники подтвердили необходимость того, чтобы "ресурсы использовались бы эффективным образом в пределах потенциальной емкости экосистем и ... [путем предоставления] всему населению, в частности лицам, принадлежащим к группам, находящимся в уязвимом и неблагоприятном положении, равных возможностей для здоровой, безопасной и продуктивной жизни в гармонии с природой и при уважении его культурного наследия и духовных и культурных ценностей и в которых обеспечивается экономическое и социальное развитие и охрана окружающей среды, что содействует достижению национальных целей в области устойчивого развития".
8. Настоящий доклад направлен на оказание содействия правительствам, местным органам власти и другим партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат в проведении на двадцать третьей сессии Совета управляющих обсуждения вопросов о том, как найти

¹ В дальнейшем под выражением "расширение справедливого доступа" понимается расширение справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре.

эффективные средства противодействия современным вызовам в отношении городов, и преследует следующие цели:

- а) позволить Совету управляющих выработать позицию в вопросах устойчивого развития городов в качестве его вклада в работу Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам;
- б) выработать стратегические решения проблем в области устойчивого развития городов на основе рекомендаций, содержащихся в Повестке дня Хабитат, Целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, Йоханнесбургском плане выполнения решений и решениях Пленарного заседания высокого уровня шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи;
- в) побудить правительства и партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат на международном, национальном и местном уровнях заняться вопросами расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре в контексте устойчивого развития городов.

9. Хотя основное внимание в данном документе сосредоточено на проблемах городов в развивающихся странах, многие из предлагаемых замечаний и рекомендаций по вопросам, касающимся земли, жилья, базовых услуг и инфраструктуры в контексте устойчивого развития городов, нищеты в городских районах, "зеленой" экономики и организационной базы, необходимой для устойчивого развития городов, носят глобальный характер, поскольку эти вопросы являются серьезными вызовами и для городских районов в развитых странах и странах с переходной экономикой.

II. Обеспечение устойчивого развития городов посредством расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре

A. Устойчивое развитие городов

10. Цель устойчивого развития городов заключается в улучшении долгосрочной социальной, экономической и экологической ситуации в городах и населенных пунктах посредством учета представлений городского населения о будущем, его мечтаний, устремлений и текущих потребностей и реалий, а также путем повышения безопасности человека в городах и соотнесения будущего прогресса и развития с текущим уровнем благосостояния.

11. Видение устойчивого развития городов, складывающееся в ООН-Хабитат, основано на межсекторальном подходе. В среднесрочном стратегическом и организационном плане ООН-Хабитат на период 2008-2013 годов это видение нашло выражение в различных политических и стратегических целях, поставленных в основных областях. В этом контексте устойчивое развитие городов включает мероприятия по обеспечению экономической производительности, экологической устойчивости и пригодности городов для жизни, а также охвата городскими услугами всего населения и обеспечения справедливости, в том числе путем предупреждения насилия и преступности.

12. В процессе устойчивого развития городов также должны учитываться вопросы справедливости и нищеты. В долгосрочном плане справедливые общества являются более эффективными. Как указывает Всемирный банк, "рассматривая равенство и справедливость как центральные элементы эффективной стратегии развития, развивающимся странам будет легче выйти на траекторию устойчивого роста и развития"². Город не может быть гармоничным, если базовые потребности значительных групп населения не удовлетворены, тогда как другие живут в роскоши³. Такая концепция устойчивого развития городов соответствует принципам устойчивого развития.

13. Устойчивое развитие городов представляет собой пространственное воплощение процессов развития городов, в ходе которых строительство сопровождается созданием норм, институтов и систем управления, позволяющих отдельным лицам, домашним хозяйствам и обществу в целом наиболее полно реализовать свой потенциал. В ходе таких процессов развития городов необходимо также улучшать доступ к широкому диапазону экологически и

² Всемирный банк (2006 год), *Доклад о мировом развитии за 2006 год: Справедливость и развитие*, Вашингтон, округ Колумбия.

³ Earthscan, UN-Habitat, *State of the World's Cities Report: Harmonious Cities 2008/9*, London.

экономически эффективных услуг, чтобы строительство, модернизация и уплотнение застройки применительно к домам, районам и городам велись таким образом, чтобы сводить к минимуму любые негативные последствия для окружающей среды и гарантировать качество жизни и наличие средств к существованию для нынешнего и будущего населения. Тем самым, термин "устойчивое развитие городов" можно определить следующим образом: это пространственное преобразование городской среды и качества жизни городского населения, которое ведется с использованием справедливых, подотчетных и эффективных процессов и систем в области планирования и управления при широком участии, благодаря чему городские районы и города становятся более экологичными, экономически производительными и способны обеспечить охват всех жителей в том, что касается как нынешнего, так и будущего населения.

14. Опыт показывает, что для обеспечения устойчивого развития и подготовки к прибытию в город новых мигрантов из сельских районов необходимо принимать меры на национальном, областном, городском и местном уровнях. Деятельность на глобальном и региональном уровнях также очень важна в информационно-пропагандистских целях и в целях выработки стратегии.

15. В настоящем документе более подробно рассматривается вопрос о жизненно важном значении расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре для обеспечения устойчивого развития городов.

В. Что означает расширение справедливого доступа?

16. Расширение справедливого доступа имеет важнейшее значение для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и устойчивого развития городов. Расширение справедливого доступа к земле, жилью и базовым услугам в целях сокращения масштабов нищеты предполагает принятие комплексных мер одновременно в ряде секторов. Причины нищеты многогранны и не могут быть устранены путем принятия мер в одном секторе. Отсутствие доступа к земле, жилью и базовым услугам, т.е. материальные аспекты нищеты, является одним из важнейших вопросов для развивающихся стран. При отсутствии таких возможностей зачастую все более быстрыми темпами начинают формироваться трущобы. Для расширения справедливого доступа в целях сокращения масштабов нищеты необходим комплексный, согласованный и скоординированный подход.

17. Важно по-новому подойти к вопросам расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре в городах, не ограничиваясь только соображениями спроса и предложения. Это позволит включить и такие новые парадигмы, как предоставление всем слоям населения комплексного обслуживания единого уровня, соответствующего потребностям различных групп населения. Эти услуги должны быть доступными, отвечать соответствующим требованиям, быть удовлетворительными по качеству и предоставляться в кратчайший срок при соблюдении местных, областных, национальных и международных обязательств и норм и требований охраны окружающей среды и устойчивого развития.

18. Существуют различные пути расширения справедливого доступа. В настоящем документе предлагается справедливое расширение доступа на основе принципа справедливости и уделения особого внимания группам населения, не имеющих этих услуг. Справедливость играет решающую роль для сокращения масштабов нищеты и содействия прогрессу и развитию. Города будут процветать лишь в том случае, если будет обеспечено более справедливое распределение ресурсов и возможностей (в том числе доступ к услугам и социальному обслуживанию), если будет соблюдаться законодательство и правила функционирования государственной системы. Справедливые города защищают своих жителей, создавая условия, при которых распределение благ роста и развития может осуществляться без дискриминации.

19. К числу практических шагов, посредством которых города могут обеспечить охват всего населения, относятся целенаправленные меры по расширению доступа неимущих групп населения к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре. Доходы, получаемые благодаря извлечению прибыли из городских инвестиций, могут использоваться для финансирования услуг таким образом, чтобы наиболее платежеспособные группы населения несли пропорциональную долю оплаты стоимости услуг. Справедливые налоги на землю и имущество могут позволить властям бороться со спекуляцией, тем самым не допуская чрезмерного роста цен на землю, приводящих к искажению структуры распределения земли.

20. На политическом уровне, для того чтобы расширение справедливого доступа стало реальностью, требуются согласованные межсекторальные меры с целью интеграции многочисленных систем и уровней управления, сопровождающиеся рационализацией

стандартов, субсидий и тарифов, сокращением объема отходов и повышением доходности. Большое значение имеют стимулы, направленные на то, чтобы организации, занимающиеся оказанием услуг, расширяли доступ комплексным образом, обеспечивая охват всего населения; такие стимулы могут включать инструменты ценообразования, целенаправленные финансовые стимулы (налоговые зачеты или гранты), прямое регулирование или сокращение расходов на обеспечение соблюдения норм, причем использоваться они могут как по отдельности, так и в сочетании друг с другом.

21. Для того чтобы организации, занимающиеся оказанием услуг, и системы, обеспечивающие предоставление таких услуг, имели возможность более эффективно расширять доступ и предоставлять землю, жилье и оказывать услуги с охватом всего населения, действуя согласованно и комплексно, необходима благоприятная политическая среда. Такая среда предполагает наличие более широких возможностей в области принятия решений, выработки программ и координации согласованных систем комплексного предоставления услуг, сбора и анализа данных и комплексного планирования и составления бюджета с участием заинтересованных сторон. Организационная поддержка устойчивого развития городов оказывает горизонтальное воздействие, охватывая различные области и организации, тогда как для организаций традиционно характерна вертикаль власти. Важно выйти за рамки вертикали и использовать горизонтальное измерение.

22. Такой новый подход к расширению справедливого доступа предполагает вопрос: доступ для кого? Инициатива Организации Объединенных Наций по обеспечению нижнего предела социальной защиты, участником которой является ООН-Хабитат, предусматривает использование устойчивых систем оказания базовых услуг, благодаря которым права человека становятся реальностью; это тот аспект оказания услуг, который связан с охватом всего населения. Принцип охвата всего населения означает то, что лица, которым угрожает нищета или маргинализация, могут в полном объеме принимать участие в экономической, социальной и культурной жизни при сохранении надлежащего уровня жизни и благополучия. В основе подхода к доступу к услугам, обеспечивающего охват всего населения, находятся потребности граждан и способность систем и организаций предоставлять комплексные услуги, способные удовлетворить эти потребности.

23. Правительствам необходимо проанализировать и реформировать свои системы обеспечения земель, жильем, инфраструктурой и системы оказания базовых услуг, с тем чтобы обеспечить охват всего населения и расширить доступ благодаря различным мерам в области политики.

24. Чтобы реализовать стремление расширять инфраструктуру и охват базовыми услугами в городских районах и удовлетворять постоянно растущий спрос, необходимы устойчивые механизмы финансирования, имеющие широкую базу источников финансирования. Для этого необходимо подумать не только о традиционных источниках финансирования (налог на землю и налог на имущество), но и рассмотреть инновационные инструменты извлечения дохода из инвестиций в землю, чтобы увеличить объем средств, имеющихся в распоряжении для обеспечения инфраструктуры и оказания базовых услуг. К числу инструментов, позволяющих получать доход, относятся налоги на инфраструктуру, продажа земли и аукционы по продаже земли, продажа прав на застройку, компенсационные сборы и налоги на увеличение стоимости недвижимости.

III. Вызовы и возможности в области обеспечения устойчивого развития городских районов посредством расширения справедливого доступа

A. Расширение справедливого доступа к земле

25. Земля имеет решающее значение для обеспечения жильем, создания инфраструктуры и оказания услуг в крупных масштабах. Земельный вопрос следует решать таким образом, чтобы обеспечить уверенность городского населения в надежности владения, предоставить достаточные жилье и услуги, заложить основу для планирования расширения городских районов, а также учесть принципы устойчивой мобильности, направленные на сокращение загрязнения окружающей среды и повышение общего качества жизни городского населения.

26. Первым шагом в направлении земельной реформы и искоренения нищеты часто является консультативная земельная политика. Выработка и осуществление земельной политики наряду с административными процедурами и организационной и нормативно-правовой базой лежат в основе обеспечения жильем, оказания базовых услуг,

создания инфраструктуры, предупреждения образования трущоб и их благоустройства, управления окружающей средой, транспортного обслуживания и планирования землеустройства. Устойчивое развитие городских районов требует новых подходов к способам управления земельными ресурсами, распределения, использования и хозяйственного регулирования земли; для этого необходима новая земельная политика. Согласно Бамакскому плану действий, разработанному на третьей Конференции африканских стран на уровне министров по вопросам жилья и развития городских районов, состоявшейся в Бамако 22-24 ноября 2010 года, для достижения устойчивого развития городских районов правительствам необходимо выработать и осуществить земельную политику и провести реформу соответствующей организационной и нормативно-правовой базы.

27. Процессы, связанные с земельной политикой, являются ключевыми показателями надлежащего управления земельными ресурсами. Управление земельными ресурсами подразумевает то, каким образом осуществляется управление различными конкурирующими интересами в отношении земли. Оно охватывает законодательные, традиционные и религиозные организации и включает как государственные, так и частные структуры. Это также вопрос власти и политической экономии в области землепользования. В сфере управления земельными ресурсами существуют самые разнообразные проблемы, в том числе конкуренция за землю, споры, коррупция и выселение людей. Управление земельными ресурсами является неотъемлемой частью надлежащего управления городскими районами. В целях обеспечения устойчивости правительствам следует продвигать свои земельные инициативы в рамках управления земельными ресурсами, не ограничиваясь лишь техническими аспектами регулирования землепользования.

28. В целом ряде стран Азии и Африки опробуются различные подходы к земельным правам, в рамках которых земельные права могут постепенно со временем возрастать. Право индивидуальной собственности не является панацеей от всех проблем в области землепользования. В большинстве стран уже существуют неформальные виды владения и широкий диапазон официальных видов владения, не основанных на владении на правах собственности. Это означает, что можно заняться вопросами, связанными с надежностью владения для бедных слоев населения, женщин и уязвимых групп населения. Правительствам следует повышать надежность владения для всех слоев населения, устанавливая процедуры выработки промежуточных форм владения и отходя от практики применения только права индивидуальной собственности. Это способствовало бы расширению доступа к земле и повысило бы уверенность во владении для лиц, проживающих в неформальных поселениях.

29. В большинстве стран используется подход, который можно было бы назвать "путем к собственности", или длинная цепочка шагов – порой свыше 200 – в процессе которого обслуживаемый земельный участок в рамках системы управления, регулирования и финансирования переходит в надежное владение. Эти шаги осуществляются в рамках существующей в стране нормативной базы и ведомственной структуры, предусматривающих координацию соглашений между государственным и частным секторами различными ведомствами различного уровня. Важнейшие этапы включают получение разрешений от органов по планированию землепользования и договоры между предприятиями коммунального хозяйства и государственными организациями, занимающимися оказанием услуг, с участием таких специалистов как юристы, нотариусы и топографы. Топографические управления и земельные кадастры позволяют хранить, регистрировать и фиксировать права на земельные участки. По завершении всех этапов лицо или лица, обладающие правом землепользования, получают документ, подтверждающий их права. Правительствам следует проанализировать последовательность шагов, необходимых для передачи земельных участков в городских районах, и провести реформу нормативно-правовой базы и ведомственной структуры в части, касающейся процедур регистрации собственности, и расширить справедливый доступ и возможность получения земельных участков с надежными правами владения ими.

30. Для устойчивого развития городских районов необходимы системы, обеспечивающие доступность земли, которые распространялись бы на целые города. Чтобы охватить бедные слои населения, необходимо реформировать системы, связанные с землепользованием, в том числе системы, касающиеся владения землей, ведения учета, административных аспектов, управления информацией, оценки и управления.

31. Вопросы землепользования должны рассматриваться системным образом, поскольку в силу своего пространственного измерения они связывают городские подсистемы, в том числе экономическую деятельность, обеспечение жильем и предоставление услуг — подтверждением тому служит пространственное планирование, управление земельной информацией и путь к получению прав собственности или иных юридических прав. В целях благоустройства трущоб

и предупреждения их образования правительствам следует реформировать свои системы управления земельной информацией, обеспечив систематический доступ к информации о земельных участках, их местоположении, размерах, правовом статусе и того, кто их де-факто занимает, а также управление такой информацией.

32. Правительствам следует создавать, по мере целесообразности, технические и правовые системы, учитывающие интересы бедных слоев населения, и развивать организационные и профессиональные возможности для решения вопросов землеустройства. Партнеры Глобальной сети разработчиков средств землеустройства активно занимаются разработкой средств землеустройства в интересах бедных слоев населения и содействуют внедрению соответствующих форм прав владения и проведению надлежащей земельной политики. В поддержку различных форм прав на землю в экспериментальном порядке для трущоб создается ориентированная на бедные слои населения система земельной информации и учета земли. В Бразилии, Гане и Непале партнеры Сети в экспериментальном порядке успешно внедрили критерии гендерной оценки.

В. Расширение справедливого доступа к жилью

33. Жилье, являющееся наиболее ценным активом, который могут получить жители городских районов, может играть центральную роль в экономическом развитии, способствуя экономическому росту и занятости, сокращению масштабов нищеты и распространению устойчивых методов экологически рационального строительства. На долю жилого фонда приходится почти 20 процентов прироста капитала в валовом внутреннем продукте стран.

34. Физические характеристики жилья определяются общей системой управления и организационными, финансовыми и нормативными структурами, обеспечивающими строительство домов и застройку районов. Жилищное строительство играет центральную роль в создании городов и обеспечении устойчивых систем развития городских районов.

35. Право на достаточное жилище⁴ признается всеми, однако решения в отношении широкомасштабного обеспечения жильем групп населения с низким уровнем дохода пока не найдены. Программы благоустройства и предотвращения образования трущоб позволили бы правительствам повысить роль жилищного строительства в развитии экономики и сокращении масштабов нищеты и помогли бы направить города на путь устойчивого развития.

36. Необходимы стратегии, способствующие жилищному строительству в широком смысле, а не просто дома как таковые. Опыт показывает, что политика широкомасштабного субсидирования государственного жилья оказалась неудачной. Прилагавшиеся в последнее время попытки положиться на рынок в плане обеспечения населения жильем в контексте растущего спроса также не увенчались успехом. И тот, и другой подход в итоге привели к беспрецедентному росту трущоб.

37. Правительствам следует разрабатывать и осуществлять соответствующую жилищную политику и стратегии, руководствуясь надлежащей и проверенной информацией. Правительствам необходимо реформировать нормативную базу, кодексы, нормы и стандарты и придерживаться благоприятствующей политики, норм и стратегий с целью облегчения доступа к широкому диапазону доступного, достаточного, безопасного и экологически рационального жилья для всех слоев населения. Необходимо добиться того, чтобы для программ жилищного строительства в широких масштабах выделялись обслуживаемые участки земли.

38. Высокая стоимость строительных материалов не позволяет городской бедноте строить достаточные жилища. Стоимость строительных материалов может составлять до 80 процентов общей стоимости простого дома. Правительствам следует пересмотреть строительные кодексы и нормы, предусмотрев возможность использования местных строительных материалов и экологических технологий, позволяющих снизить стоимость жилищного строительства.

39. Рациональное использования городских земель, инфраструктуры и энергетических ресурсов должно привести к тому, что благодаря интеграции различных аспектов городской деятельности города станут более компактными. При определении местоположения жилых районов следует учитывать доступ к рабочим местам и экономическим возможностям.

⁴ Значение достаточного жилища признается в международных документах и в Повестке дня Хабитат. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, существуют семь компонентов права на достаточное жилище: юридическая надежность владения как защита от принудительного выселения; наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; доступность; пригодность для проживания; удобство доступа; местоположение; и культурное соответствие.

Огромное значение имеют компактные модели городских районов, включая роль жилищного строительства в создании жилых районов высокой плотности, смешанное использование земли и повышение концентрации экономической деятельности на основе принципа экономии масштаба. Благодаря этому население сможет работать и посещать магазины вблизи мест проживания, что позволит сократить проезд до места работы, снизить перегруженность дорог транспортом, сэкономить энергетические ресурсы и уменьшить загрязненность воздуха, создавая тем самым экологически чистые районы и города.

40. Жилищная политика должна предусматривать планирование землеустройства с учетом гендерных аспектов и интересов бедных слоев населения, исходя, в частности, из того, что жилье является составной частью экономики и относится к сектору, обеспечивающему получение дохода. Для этого потребуется более гибкий подход к выработке и осуществлению земельной политики и земельного законодательства в тех областях, где смешанное землепользование может позволить населению использовать жилье для получения средств к существованию.

41. Правительствам следует детально проанализировать функционирование и структуру жилищного сектора, с тем чтобы выявить узкие места в обеспечении населения жильем, а также обременительные кодексы, нормы и стандарты в области городского планирования и строительства.

42. Для широкомасштабного обеспечения населения жильем большое значение имеет привлечение к строительству доступного и достаточного жилья негосударственных организаций. Следует рассмотреть инновационные методы оказания поддержки существующим общинным организациям, неправительственным организациям, федерациям, кооперативам и частным компаниям, готовым заниматься вопросами обеспечения социальным жильем.

43. На практике расширение справедливого доступа к достаточному жилью означает предоставление, в соответствующих масштабах и по доступной цене, жилья, достаточно разнообразного по размеру, цене и типам и удобно расположенного с точки зрения доступа к занятости. Важнейшее значение имеет масштаб предложения, поскольку он влияет на цену жилья и общие результаты функционирования рынка жилья, приводит к сокращению темпов образования трущоб и определяет воздействие городов на экологию. Поэтому укрепление сектора жилищного строительства и оказание ему поддержки, скорее всего, окажет непосредственное влияние на устойчивость городов.

С. Расширение справедливого доступа к базовым услугам и инфраструктуре

44. Базовые услуги и инфраструктура играют важную роль в устойчивом развитии сельских и городских районов. Доступ к водоснабжению и вывозу отходов является решающим фактором местоположения населенных пунктов, который влияет на рост и развитие таких агломераций. Базовые услуги и инфраструктура также важны для обеспечения здоровья населения и его качества жизни. К числу базовых услуг относятся наличие безопасной питьевой воды и канализации, управление твердыми и жидкими отходами, эффективный и безопасный транспорт и устойчивое энергоснабжение.

45. Базовые услуги, жилье и земля неразрывно связаны друг с другом. Обеспечение доступа к базовым услугам сказывается на пространственной организации земли, жилья и инфраструктуры. Планирование и финансирование базовых услуг, в том числе снабжения безопасной водой, управления отходами, транспорта и энергоснабжения, должно являться частью стратегии землеустройства и жилищного хозяйства, основанной на принципах устойчивого развития городов.

46. В целях оптимального использования дефицитных ресурсов необходимо совершенствовать управление водными ресурсами и их распределение на местном уровне. Здесь следует подумать о водосточных канавах и запасах подземных вод в районах, лежащих за пределами городской черты. На этапе планирования землеустройства и жилищного строительства следует подумать о сборе стока дождевых вод и повторном использовании городских сточных вод и канализационных стоков.

47. Понимание вопросов водоснабжения, канализации, мобильности и энергоснабжения в городских системах различного размера имеет большое значение для устойчивого развития городов. Правительства переходят от применения единого подхода для всех к комплексным подходам, сочетающим различные технологии и инструменты планирования. Это важно для обеспечения связи между официальным и неофициальным секторами. Неофициальный сектор

играют существенную роль в предоставлении услуг. Чтобы учесть эту возможность, следует использовать новые подходы к управлению на местном уровне.

48. Все формы отходов сказываются на образовании и устойчивом развитии населенных пунктов. Образование и использование отходов человеческой деятельности и отходов животного происхождения влияет на качество жизни городского населения. Там, где управление городским хозяйством поставлено плохо, происходит загрязнение почв и водных ресурсов. В целях содействия устойчивому развитию городов правительствам следует уделять должное внимание проблематике управления отходами.

49. Эффективность и безопасность транспорта играет важнейшую роль в обеспечении возможности получения средств к существованию и устойчивой мобильности в городских системах. Отсутствие массовых транспортных систем препятствует доступу к занятости и приводит к увеличению загрязнения окружающей среды в крупных городах. В вопросах устойчивого транспорта и энергоснабжения города сталкиваются с проблемой ввиду того, что запасы ископаемых видов топлива истощаются, а возможность использования новых эффективных технологий недоступна, в особенности для бедных слоев городского населения. Доступ к энергоснабжению необходим для приготовления пищи и поддержания комфортного уровня проживания в некоторых городах. Правительствам следует рассмотреть потребности в области городского транспорта и энергоэффективности и создать соответствующие системы, в том числе предназначенные для бедных слоев населения.

50. В вопросах переработки и утилизации водных ресурсов и отходов важную роль играют трансграничные аспекты. Такого рода проблемы, учитывая изменение климата, будут в особенности сказываться на наличии водных ресурсов. При разработке систем расширения доступа к базовым услугам и инфраструктуре, ориентированных на бедные слои населения, правительства должны проанализировать местные, национальные, региональные и трансграничные последствия переработки и утилизации водных ресурсов и отходов в свете последствий изменения климата.

IV. Последствия "зеленой" экономики в контексте устойчивого развития городов и искоренения городской нищеты

51. Спустя около 20 лет после проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро 3-14 июня 1992 года, концепция устойчивого развития будет вновь рассмотрена на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию – Рио+20. Цель Конференции заключается в том, чтобы заручиться новой политической приверженностью устойчивому развитию; оценить достигнутый прогресс и недостатки в реализации решений основных мероприятий на высшем уровне по вопросам устойчивого развития; а также рассмотреть новые и намечающиеся вызовы. Основными темами Конференции являются "зеленая" экономика в контексте устойчивого развития и борьбы с нищетой и организационная база для устойчивого развития.

52. Для ответа на глобальные вызовы, стоящие в настоящее время перед миром, необходимо новое видение совместного процветания при уважении природных границ, повышение уровня жизни и сокращение негативного воздействия на окружающую среду. Это видение должно сопровождаться нахождением рациональных путей достижения поставленных целей, в том числе создания или укрепления глобальных партнерских связей и сотрудничества, технических и институциональных инноваций, изменения предпочтений и поведения людей и корректировкой глобального распределения дохода и богатства.

53. Города играют важную роль в переходе к "зеленой" экономике. Достижение этой цели сопряжено с выработкой стратегий "зеленого" экономического развития на уровне городов и более широкого городского региона, а также на еще более масштабном уровне сетей городов. Таким городам и метрополиям как Чикаго в Соединенных Штатах Америки и Куритибе в Бразилии удастся планировать развитие таким образом, чтобы создавать рабочие места, сокращать потребление энергии и снижать уровень выбросов.

54. Правительствам необходимо заняться вопросами образования крупномасштабных трущоб, в которых миллионы городских жителей страдают от последствий изменения климата. Нужны системные земельная и жилищная реформы, включая распространение более адекватных систем землепользования, типов жилищ, плотности заселения и методов строительства, влияющих на пространственную организацию застроенных городских массивов. При этом следует учитывать такие вопросы как уплотнение городской застройки вместо

территориального расширения городов, жилищное строительство и снижение выбросов в сочетании с формой города и структурой городской мобильности.

55. Дома являются одним из основных источников выбросов парниковых газов; на их долю приходится до 40 процентов мирового потребления энергии. С тем чтобы сократить углеродный след жилищного сектора, проводимые в нем реформы должны включать внедрение стандартов "зеленого" строительства и устойчивой практики функционирования жилищного сектора.

56. Совершенствование землепользования и транспорта позволит сократить выбросы углерода, связанные с транспортом. Местные органы власти в Боготе применили новые подходы в этой области, а в Аммане местные органы власти разрабатывают межсекторальную программу для борьбы с выбросами. Если для всех социальных групп, в особенности для бедных слоев населения, не выделены подходящие земельные участки, обеспеченные коммунальными услугами, то возникают неформальные поселения в экологически чувствительных районах. Управление земельной информацией и ведение учета с учетом интересов бедных слоев населения при активном участии общин позволит также экологическое управление районами. Земля — важное достояние для бедных слоев населения, в силу этого играющее ключевую роль в деле перехода к "зеленой" экономике, также способствующей сокращению масштабов нищеты.

57. Изменение климата будет иметь как положительное, так и отрицательное влияние на оказание базовых услуг. В связи с экстремальными погодными условиями будут возникать большие проблемы, которые потребуют гибких подходов к управлению системами, например, создание запасов воды, а также адаптации с целью повышения устойчивости инфраструктуры. Новых подходов потребуют, наряду с другими антропогенными и стихийными бедствиями, также проблемы, связанные с инфраструктурой и экстремальными климатическими явлениями. Доказательством тому служат проблемы в области управления инфраструктурой в ходе вспышки холеры на Гаити.

58. Совершенствование городских систем обеспечит масштабное благоустройство трущоб и будет предупреждать их возникновение, а также окажет большое позитивное воздействие на способность городов смягчать последствия изменения климата и приспосабливаться к ним. Это может быть сделано лишь путем реорганизации городских систем с целью расширения справедливого доступа к земле, жилью и базовым услугам.

Организационная база, необходимая для устойчивого развития городов

59. Система устойчивого развития городских районов должна обеспечивать принятие последовательных мер и достижение результатов в городских районах таким образом, чтобы не ставить под угрозу потребности и нужды нынешнего и будущего населения. Структура управления и институты создают основу для такого последовательного подхода и обеспечения расширения доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре. Задача состоит не только в том, чтобы включить проблематику городов в парадигму глобального устойчивого развития, но и в том, чтобы определить глобальные и наднациональные организационные элементы, которые могут способствовать постоянной интеграции существующих юрисдикций и программных структур, в то же время на подрывая и не подменяя их. Неотложно необходимы глобальные соглашения и трансграничные договоренности.

60. На глобальном уровне на первый план выходит критическая оценка результатов работы Комиссии по устойчивому развитию, с тем чтобы укрепить ее и повысить эффективность ее усилий по обеспечению взаимосвязи между тремя аспектами устойчивого развития в контексте программы "Единство действий" Организации Объединенных Наций и межведомственной координации усилий на национальном и городском уровнях.

61. В Повестке дня на XXI век⁵ содержится призыв к институтам интегрировать три аспекта устойчивого развития на национальном уровне. В некоторых странах были созданы национальные советы или форумы устойчивого развития. Необходимо выработать новое поколение мер и стратегий, включающих новые подходы к устойчивому развитию городов. Настоятельно необходимо признать роль местных органов власти в глобальном институциональном контексте устойчивого развития, чтобы они имели возможность комплексно учитывать экономические, социальные и экологические проблемы городов. В

⁵ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправления), том I: Резолюции, принятые Конференцией, резолюция 1, приложение II.

настоящее время признается, что многие меры, необходимые для смягчения последствий выброса парниковых газов и адаптации к последствиям изменения климата, должны будут приниматься на уровне городов. ООН-Хабитат следует поручить, чтобы она поднимала эти вопросы в ходе международных обсуждений.

V. Вопросы для дискуссии

62. Участники двадцать третьей сессии, возможно, пожелают рассмотреть приводящиеся ниже вопросы.
63. В чем заключаются препятствия на пути разработки и осуществления земельной политики в области обеспечения жильем и оказания базовых услуг? Каким образом системы землеустройства, учитывающие интересы бедных слоев населения, могут способствовать обеспечению жильем, предоставлению базовых услуг и услуг инфраструктуры и предотвращать образование трущоб?
64. В чем состоят основные принципы устойчивого развития городов? Как следует подходить к устойчивости в контексте расширения справедливого доступа к земле, жилью, базовым услугам и инфраструктуре?
65. Какие механизмы управления способствуют интеграции и координации планирования систем водоснабжения, канализации, землеустройства, жилищного хозяйства, транспорта и энергоснабжения? Каковы основные факторы успеха? В чем заключаются основные препятствия?
66. Каковы последствия "зеленой" экономики в контексте устойчивого развития городов и сокращения масштабов городской нищеты? Какую роль играют национальное правительство и местные органы управления в обеспечении устойчивого развития городов, сокращении масштабов городской нищеты и в усовершенствовании соответствующих организационных структур?
67. Города, городские регионы и сети городов в различных регионах имеют возможность выбора между различными стратегиями перехода к "зеленой" экономике с использованием новых моделей и технологий развития городов. Какие проблемы следует решить, чтобы это стало возможным?
68. Национальные правительства и местные органы управления могут помочь городам в развитии сотрудничества в деле обеспечения устойчивого развития городов, побуждая их думать не только о своей юрисдикции и искать инновационные управленческие решения проблем, свойственных всем городам. Какие проблемы следует решить, чтобы это стало возможным?
-