



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
28 April 2014
Russian
Original: English

Сессия 2014 года

Пункт 5(d) предварительной повестки дня*

Этап заседаний высокого уровня:

тематическая дискуссия

**Эффективное управление, разработка политики
и планирование в интересах устойчивой урбанизации**

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В своей резолюции 61/16 Генеральная Ассамблея постановила, что Экономическому и Социальному Совету следует проводить тематическую дискуссию на своей основной сессии и продолжать содействовать глобальному диалогу, в частности, путем проведения тематической дискуссии по одной из экономических, социальных или смежных проблем, которая выбирается Советом и о которой сообщается в докладе Генерального секретаря. В соответствии с этим мандатом Совет постановил, что тематическая дискуссия в 2014 году будет посвящена теме «Эффективное управление, разработка политики и планирование в интересах устойчивой урбанизации». В рамках обсуждения этой темы затрагивается растущий вклад городского управления в обеспечение устойчивой урбанизации. Настоящий доклад станет подспорьем для участников тематической дискуссии, которая состоится на этапе интеграции.

* E/2014/1/Rev.1, приложение II.



I. Введение

1. Поскольку в городских районах проживает значительная часть постоянно растущего населения мира, в разных регионах и в самых разных политических условиях города стали средоточием идей, торговли, культуры, науки, инноваций, производительности, социального развития и многого другого. Самые преуспевающие из крупных городов и городских районов открывают беспрецедентно широкий доступ к возможностям и услугам и дают людям возможность улучшить свое социальное и экономическое положение.

2. Многие города уже не в состоянии удовлетворить эволюционные потребности растущего городского населения мира, предполагаемая численность которого в 2050 году достигнет 6,25 млрд. человек¹. Ожидается, что 73 процента от этого общего числа будет приходиться на развивающиеся регионы Азии и Африки². Перед городами стоит непростая задача обеспечить адекватное социальное обслуживание, занятость и безопасность, не превышая возможностей городской инфраструктуры и не допуская чрезмерной эксплуатации местных и глобальных природных ресурсов и систем. К общим для всех городов проблемам относятся перенаселенность, загрязнение, доступ к энергоресурсам, предоставление базовых услуг, обеспечение надлежащим жильем, обслуживание инфраструктуры, преступность и безопасность, ухудшение состояния окружающей среды и стихийные бедствия.

3. Решающее значение для решения этих проблем такими методами, которые предоставят городам возможность продолжать поступательное развитие и рост, обеспечивать безопасность горожан и повышать жизнестойкость в связи с экологическими и прочими бедствиями, имеют такие подходы к политике, планированию и управлению, которые позволяют результативно решать проблемы и противоречия, присущие современной городской жизни. Следует всячески содействовать получению максимальной социально-экономической отдачи от современных процессов урбанизации и уменьшению связанных с ними угроз для устойчивого развития. В свете нынешних тенденций в области урбанизации подобные усилия приобретают всевозрастающую важность.

4. В действующих моделях удалось добиться определенного прогресса в этом отношении, однако раздробленность процесса принятия решений, постановка противоречащих друг другу стратегических задач и недостаточная координация усилий городских заинтересованных сторон продолжают создавать препятствия на пути повышения эффективности и рациональности управления быстро меняющейся городской средой.

5. Системы городского управления, позволяющие эффективно учитывать эти новые территориальные явления, должны разрабатываться с учетом таких проблем, принимая во внимание конкретные и разнообразные факторы, затрудняющие обеспечение устойчивости, с которыми города сталкиваются на различных этапах своего развития.

6. В настоящем докладе изучается роль городского управления, политики и инструментов планирования в преодолении встающих перед городами трудностей. В нем содержится информация о некоторых наиболее успешных моделях

¹ *World Economic and Social Survey 2013* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.C.1).

² United Nations, *World Urbanization Prospects; The 2014 Revision* (готовится к изданию).

и методах содействия внедрению сбалансированного и комплексного подхода к регулированию экономических, социальных и экологических аспектов городской жизни. Кроме того, в докладе содержится анализ эффективности этих методов в плане укрепления стратегической координации между органами власти различных уровней в целях решения задач, связанных с достижением вступающих в противоречие друг с другом политических целей, и повышения совокупной отдачи от реализации стратегий на местном и национальном уровнях. Наконец, в докладе приводятся рекомендации относительно будущих систем управления, нацеленных на обеспечение устойчивого развития городов, и особое внимание при этом уделяется конкретным требованиям, которые будут предъявляться в будущем к городскому планированию и управлению.

II. Оценка управления, планирования и инструментов управления в целях содействия устойчивому развитию городов

7. При использовании концепции управления признается, что власть существует как в рамках, так и за рамками официальных полномочий и государственных институтов и что решения принимаются на основе сложных отношений между многочисленными субъектами, имеющими различные приоритеты. В Программе Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) городское управление определяется следующим образом:

«Городское управление представляет собой совокупность многочисленных способов, которыми отдельные лица и учреждения, как государственные, так и частные, планируют ведение общих городских дел и руководят им. Это непрерывный процесс, в рамках которого могут учитываться противоречащие друг другу или не совпадающие друг с другом интересы и могут предприниматься совместные действия. В нем задействованы как официальные учреждения, так и неформальные механизмы, а также социальный капитал горожан»³.

8. Концепция городского управления появилась в порядке реагирования на возрастающую сложность и разнообразие проблем, которые были созданы быстрым ростом городов и имеют такие масштабы и последствия, что муниципальные органы власти не могут с ними справиться в одиночку. Быстрый рост городов, а также ускорение глобализации привели к значительным изменениям городской среды и динамики ее развития. Изменения затрагивают самую суть, пространственную идентичность и влияние городов, которые в настоящее время выходят за свои административные границы, а также за пределы функций и возможностей местных органов власти. Поэтому масштабность и сложность задач, стоящих в сфере управления ростом городов, увеличивается, из-за чего в области обеспечения устойчивого развития городов появляются серьезные проблемы.

9. Термины «устойчивое развитие городов» и «устойчиво развивающиеся города» используются для обозначения тех городов и городских районов, в которых социально-экономическое развитие сочетается с охраной окружающей

³ UN-Habitat, “The Global Campaign on Urban Governance: concept paper”, 2nd ed. (Nairobi, 2002).

среды и соблюдением требованиям городского управления^{1 4}. Термин «устойчивая урбанизация» используется для указания на динамичный процесс, направленный на обеспечение этих условий достижения устойчивого развития в интересах нынешнего и будущих поколений путем решения экологических, экономических, социальных и управленческих проблем^{5 6}. В ходе урбанизации работники городских директивных органов и органов планирования, в особенности в развивающихся странах, все чаще сталкиваются с проблемами, имеющими демографический, социально-экономический, экологический и институциональный характер.

10. Из-за скорости и огромных масштабов городских трансформаций возникают громадные проблемы, в особенности в развивающихся странах. Быстрый рост городов в развивающихся странах значительно превышает возможности большинства городов по предоставлению своим жителям надлежащих общественных услуг и рабочих мест, а также по охране окружающей среды. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что во многих беднейших странах мира доля городской бедноты растет быстрее, чем городское население в целом. По оценкам, 72 процента городского населения Африки в настоящее время проживает в трущобах. В Азиатско-Тихоокеанском регионе этот показатель составляет 43 процента, в Латинской Америке — 32 процента, а на Ближнем Востоке и в Северной Африке — 30 процентов⁷. Тем не менее каждый год города привлекают новых мигрантов, которые в дополнение к растущему коренному населению пополняют ряды скваттеров и жителей бидонвелей, усугубляя проблемы перенаселенности и неконтролируемого роста и затрудняя усилия местных властей по совершенствованию базовой инфраструктуры и предоставлению основных услуг. Эта проблема еще острее стоит в тех районах мира, где росту городов не сопутствует расширение экономической активности.

11. Поскольку экономическая активность сосредоточена прежде всего в городах, городские жители также в большей степени получают выгоды, связанные с глобализацией, и подвергаются создаваемым ею рискам, таким как нестабильность на финансовом рынке и рынке труда. Глобализация и экономическая трансформация затрагивают городские населенные пункты различными путями. Особо значимым является их воздействие на городской рынок труда, на котором наблюдается растущая поляризация в распределении занятости и доходов и, как следствие, рост неравенства доходов, вызванный ростом в секторе услуг и спадом в обрабатывающей промышленности. Местные органы власти все чаще сталкиваются с разнообразием и раздробленностью в обществе, ожидания и интересы членов которого не совпадают, а также с изменением соотношения сил и связей в пользу инвесторов по мере того, как города вовлекаются в рыночную экономику и активнее интегрируются в национальную и глобальную экономику.

⁴ UN-Habitat and Department for International Development of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, “Sustainable urbanization: achieving Agenda 21” (Nairobi, 2002).

⁵ Manoj Roy, “Planning for sustainable urbanization in fast growing cities: mitigation and adaptation issues addressed in Dhaka, Bangladesh”, *Habitat International*, Vol. 33, No. 3 (2009), pp. 276-286.

⁶ Li-Yin Shen and others, “The application of urban sustainability indicators: a comparison between various practices”, *Habitat International*, Vol. 35, No. 1 (2011), pp. 17-29.

⁷ Barney Cohen, “Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability”, *Technology in Society*, Vol., 28, Nos. 1-2 (January-April 2006), pp. 63-80.

12. Кроме того, современные модели производства и потребления ведут к появлению серьезных рисков в отношении природных ресурсов, имеющих в городах и их окрестностях, а также в отношении здоровья населения, например из-за роста загрязнения, перенаселенности и небезопасных условий жизни. На долю городов приходится более половины мирового объема выбросов парниковых газов, главным образом из-за концентрации в них промышленного производства и строительства, а также из-за значительной зависимости их энергетики от ископаемых видов топлива. Кроме того, города нередко являются весьма уязвимыми для стихийных и иных бедствий из-за ненадлежащего физического состояния зданий и инфраструктуры, высокой плотности населения и недостатка организационного потенциала для предотвращения бедствий и ликвидации их последствий.

13. Работники городских директивных органов и органов планирования все чаще сталкиваются с новыми территориальными типами населенных пунктов и процессами их формирования, появление которых зачастую обусловлено факторами, не поддающимися контролю со стороны местных органов власти. Как представляется, социально-территориальные изменения происходят главным образом в направлении дробления, разделения и специализации функций и использования в городах, причем поляризация и неравенство на рынке труда находят отражение в растущей дифференциации сравнительно богатых и бедных районов как в развитых, так и в развивающихся странах. Во многих сравнительно бедных городах значительное воздействие на формы территориальной организации оказывает стремление членов домохозяйств с низким уровнем доходов гарантировать пользование земельной собственностью, которую они могут позволить приобрести и которая расположена неподалеку от места работы и других источников средств к существованию. Этот процесс приводит к возникновению совершенно новых городских структур, поскольку процесс урбанизации начинается даже в сельской местности. В настоящее время основной прирост городского населения развивающихся стран фактически приходится на нераспланированные пригородные районы в связи с тем, что городские бедняки стремятся закрепиться в тех районах крупных и небольших городов, где земельная собственность является более доступной, где можно избежать расходов и рисков, связанных с регулированием городских отношений земельной собственности, и где имеется возможность использовать одновременно городские и сельские источники средств к существованию.

14. Поиск решений, позволяющих в равной мере учесть все эти аспекты и преодолеть все эти трудности, создает значительную административную, организационную и финансовую нагрузку на местные органы власти, особенно в малых и средних городах развивающихся стран, где зачастую отсутствует потенциал, необходимый для решения этих сложных проблем. В большинстве стран одной из самых трудных задач является сотрудничество между органами власти различных уровней и в различных секторах, в особенности на местном (городском) уровне, в целях обеспечения последовательности проводимой политики. Необходимо наладить активное сотрудничество между структурами, действующими в различных областях, а также уделять внимание таким аспектам политики и планирования, как землепользование, транспорт, развитие экономики на местах, экологическая справедливость и городское планирование.

15. Правительства стран всего мира осуществляют широкий круг инициатив и мероприятий, зачастую в рамках партнерств с другими заинтересованными сторонами, в целях решения этих проблем и нахождения эффективных решений. Хотя эксперименты, проводимые на настоящем этапе, включая осуществление Повестки дня на XXI век на местах, позволили добиться определенных успехов в деле решения жизненно важных социальных и экологических проблем, они также позволяют обратить особое внимание на структурные препятствия в деле повышения эффективности городского управления и обеспечения его соответствия требованиям устойчивого развития. Среди наиболее важных из этих препятствий — недостаточно полная интеграция методов, институтов и субъектов, относящихся к области развития и охраны окружающей среды; наличие таких политических и институциональных условий и процессов принятия решений, которые не способствуют сотрудничеству и интеграции усилий ни «по горизонтали», ни «по вертикали» между органами власти различных уровней, что необходимо для согласования противоречащих друг другу политических целей и подготовки эффективных мероприятий в области устойчивого развития; и нехватка у местных органов власти и их партнеров полномочий, потенциала и ресурсов для нахождения способов обеспечения более устойчивого развития городов.

16. Чтобы обеспечить эффективность моделей городского управления и относящихся к нему инструментов планирования, необходимо изучить современные городские трансформации в их сложности и масштабности и воплотить полученные знания в новаторские стратегии, процедуры и инструменты, направленные на мобилизацию усилий, возможностей и ресурсов широкого круга городских заинтересованных сторон и субъектов, а также управление этими усилиями, возможностями и ресурсами и обеспечение соответствующей координации в целях содействия устойчивой урбанизации.

III. Новые модели устойчивой урбанизации

17. Города и городские районы по всему миру проводят эксперименты с целым рядом моделей управления и инструментов планирования в целях поддержания динамики развития городов и обеспечения большей устойчивости в их развитии. Внедрение какой-либо конкретной модели управления, как правило, происходит по итогам переговоров между многочисленными городскими субъектами, направленными на урегулирование конфликтов и согласование противоречащих друг другу интересов и целей. Таким образом, различные модели управления представляют собой различные способы решения проблем того или иного города, имеющего уникальные политические, экономические, социальные и географические особенности и приоритеты. Хотя четкой классификации моделей городского управления не существует, на основе экспериментов, проводимых в городах на настоящем этапе, можно выделить небольшое число его новых типов на основе различий во взаимоотношениях, возникающих в рамках планирования городских районов и управления ими между государственными институтами, а также между этими институтами и негосударственными субъектами.

Модели типа «мэр — городской совет»

18. В центре модели типа «мэр — городской совет»⁸ стоит влияние общества на развитие города и восприятие города через призму коллективной идентичности, получившей административное оформление. Местные органы власти обладают широкими полномочиями в отношении социального, экономического и территориального развития городов. Для систем управления, построенных на основе моделей этого типа, как правило, характерны сильная ведущая роль местных органов власти, обычно уставного органа управления, состоящего из напрямую избираемых представителей, включая первое лицо. Они наделены полномочиями законодательной власти в отношении введения и сбора налогов, распоряжения финансовыми ресурсами и предоставления горожанам целого ряда услуг. Важнейшей особенностью этих моделей является то обстоятельство, что первое лицо, чаще всего мэр, обладает высокой степенью легитимности из-за выборного характера своей должности. Поэтому у первого лица имеются полномочия и возможности эффективно управлять городом и проводить в нем самые радикальные преобразования. Так обстоит дело во многих городах и городах-государствах мира, например в Лондоне и Сингапуре, где местные органы власти по закону контролируют землепользование, а также социальное и территориальное развитие города и смогли осуществить далеко идущие меры и реформы. В Сингапуре высокая централизация государственного сектора позволяет этому городу-государству продвигаться вперед в деле новаторского городского планирования и применения технических методов и методов управления в целях создания эффективной инфраструктуры, соответствующей требованиям устойчивого развития.

Межмуниципальные или региональные модели

19. Межмуниципальные или региональные модели⁹ нацелены на управление территориальными образованиями, выходящими далеко за пределы административных границ города, такими как крупные и развивающиеся мегаполисы и столичные города. Эти модели могут быть построены на основе различных форм добровольного или обязательного сотрудничества между местными органами власти, такими как городские или региональные советы, которые взаимодействуют с городской администрацией по вопросам, представляющим интерес для их избирателей. Цель создания этих структур управления заключается в обеспечении гибких механизмов сотрудничества и принятия решений в области территориального и социально-экономического планирования и предоставления общественных услуг в городе-регионе. Некоторые из подобных структур занимаются решением многих вопросов — от землепользования, планирования жилищного строительства и градостроительства до предоставления социальных услуг, технических услуг и строительства инфраструктуры — и включают представителей многих заинтересованных сторон, в том числе муниципалитетов, стран, особых районов, школьных округов, почво- и водоохранных районов. Например, город-регион Амстердам представляет собой образованное на

⁸ Iván Tosics, “Governance challenges and models for the cities of tomorrow”, issue paper prepared for the European Commission (January 2011). См. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf.

⁹ City-Region Studies Centre, “Regional governance models: an exploration of structures and critical practices” (University of Alberta, Canada, October 2007). См. www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/Regional_Governance_Models_An_exploration_of_structures.pdf.

добровольных началах и в особом порядке партнерство мэров и членов городских советов, взаимодействующее с органами власти всех трех уровней амстердамского региона Нидерландов. В работе партнерства участвуют 16 муниципалитетов, ведущих совместную работу в области социального развития, дорожного движения и транспорта, экономики и жилищного строительства, а также по делам молодежи, нацеленную на достижение конкретных результатов в интересах жителей муниципальных образований-участников в плане повышения качества жизни, расширения доступной среды и ускорения экономического развития.

20. В рамках некоторых вариантов таких моделей также предусматривается участие местного населения, неправительственных организаций и частного сектора в виде контроля за предоставлением общественных услуг в соответствующих областях и обеспечения обратной связи в связи с этим. Например, в Мехико политико-административные округа (так называемые «делегасьонес») участвуют в осуществлении «Плана верде» — 15-летнего плана, направленного на улучшение условий жизни в городе без нанесения ущерба местным природным ресурсам на основе охраны земель, повышения пригодности территорий для проживания и улучшения территорий, находящихся в общественном пользовании, водоснабжения, транспорта, чистоты воздуха, утилизации и удаления отходов и сокращения выброса парниковых газов. Вовлечение политико-административных округов означает, что горожане могут участвовать в контроле за ходом осуществления плана в их районах.

Модели централизованного управления

21. В рамках моделей централизованного управления полномочия по развитию городов передаются в центр и отправляются в рамках иерархической системы управления. Страны, особенно страны с переходной экономикой, опираются на модели централизованного городского управления в целях осуществления своих национальных стратегий осуществления экономических преобразований, как это делала Малайзия при реализации своей «новой экономической политики» в 1970-е и 1980-е годы. В рамках этих моделей важнейшую роль в городском управлении и планировании играет правительство страны. Городское управление является неотъемлемой частью национальной стратегии развития и зачастую включает создание потенциала местных органов власти по всей стране в целях обеспечения эффективности городского управления. В рамках такого подхода зачастую основное внимание уделяется налаживанию отношений партнерства между государственным и частным секторами, а также гражданским обществом на основе широкого участия в интересах достижения национальных целей в области развития и содействия разделению сторонами ответственности за эффективную работу систем городского управления.

22. В рамках моделей централизованного городского управления полномочия в области городского управления могут делегироваться местным органам власти в разной степени. В ходе исследования, проводившегося в целях анализа процессов передачи полномочий в Бразилии, Индии, Китае, Мексике и Соединенных Штатах Америки, а также в странах Европейского союза, было выявлено, что если правительства стран предпочли бы передавать полномочия органам власти штатов или регионов своих стран с наименьшим объемом ресурсов, то нижестоящие органы власти предпочли бы противоположное, что сви-

детельствует о том, что установление баланса сил между этими двумя крайностями зависит от относительной легитимности органов власти этих двух уровней, которая, скорее всего, повлияет на общую эффективность ведения ими городских дел¹⁰.

Модели, основанные на принципе невмешательства

23. В рамках моделей, основанных на принципе невмешательства, предусматривается сведение вмешательства государства в городское планирование и управление к минимуму, а также передача ведущей роли в городском развитии и землепользовании рыночным силам. Эти модели вышли на первый план в 1980-е и 1990-е годы, когда регулирование и планирование вышли из моды, в особенности в области землепользования. Одной из важнейших особенностей таких моделей является дерегулирование рынка жилья и городской земельной собственности, что ведет к различным последствиям в плане роста городов и цен на городскую землю в зависимости от степени отказа от регулирования землепользования и осуществляемой одновременно с ним политики, направленной на преодоление его неблагоприятного воздействия в социальном плане и в плане охраны окружающей среды. Например, в 1979 году правительство Чили приступило к осуществлению политики дерегулирования, что привело к практически полной ликвидации границ для роста городов, что, в свою очередь, изменило типологию и структуру городов Чили. Это дерегулирование сопровождалось принятием политических мер, которые были в явном виде направлены на улучшение доступа к жилью для бедноты, а государство сохранило за собой полномочия в области планирования для определения районов, в которых окружающая среда подлежит особой охране. Некоторые авторы утверждают, что косвенные последствия такой политики в плане территориальной сегрегации — снижение качества жизни, создание препятствий в доступе к рабочим местам и углубление социального отчуждения — оказали весьма неблагоприятное влияние на общество. К общим проблемам, возникающим в связи с дерегулированием рынка земли, относятся бесконтрольный рост городов, увеличение транспортных пробок, загрязнение воздуха и образование недостаточно обеспеченных инфраструктурой и находящихся в условиях социальной и экономической сегрегации районов с низким уровнем дохода, которые могут стать почвой для появления таких социальных проблем, как наркомания, преступность среди несовершеннолетних, апатия и отчуждение молодежи.

24. В ходе дискуссии, идущей относительно моделей, основанных на принципе невмешательства, сохраняется поляризация мнений: в то время как одни считают, что вышеупомянутые проблемы появляются и сохраняются из-за того, что рынки земли никогда не были в достаточной степени дерегулированы, другие полагают, что в своей защите рынка сторонники либерализации зашли слишком далеко, оставив многие проблемы нерешенными, включая рост цен на землю, обеспечение качества и долговечности жилья, оказание услуг, касающихся земельных ресурсов, на надлежащих условиях, социальные проблемы, связанные с городской бедностью, и проблемы обеспечения эффективности и

¹⁰ Andreas Rodriguez-Pose and Nicholas Gill, “The global trend towards devolution and its implications”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 21, No. 3 (2003), pp. 333-351.

справедливости, возникающие в связи с ростом городов, такие как ведение частной застройки в местах, удаленных от районов предоставления услуг.

Модели, основанные на участии горожан

25. В рамках моделей, основанных на широком участии, предусматривается принятие решений на муниципальном уровне, особенностями которого являются участие, гибкое реагирование, прозрачность и подотчетность. В них используются системы управления, основанные на формальном и неформальном участии граждан в определении городских приоритетов и стратегий и использовании ресурсов, опыта и возможностей различных субъектов для дополнения возможностей муниципалитета. Этот подход призван содействовать применению стратегий, основанных на конкретных возможностях города и учете насущных проблем, а также обеспечению надлежащего распределения ресурсов, распоряжения ими и подотчетности за их использование. В Бразилии, например, федеральным законом в качестве одного из предварительных условий получения федеральных средств предусматривается разработка «генерального плана на основе участия горожан», в котором особое внимание уделяется городской стратегии и политике во всех городах с населением более 20 000 человек. Этот план разрабатывается на основе проведения государственных исследований текущего положения города и перспектив его развития, а также консультаций с группами местного населения по тематическим и территориальным вопросам. Результаты консультаций образуют основу предлагаемого генерального плана развития города, который представляется в законодательный орган муниципалитета для одобрения. В Мехико аналогичный подход принят в целях осуществления 15-летнего плана устойчивого развития города по нескольким направлениям (см. пункт 20 выше). В порядке работы по осуществлению этого плана ряд межсекторальных ведомств местных органов власти участвовали в разработке стратегий и определении целей, а более 13 органов государственного управления были вовлечены в достижение целей, определенных в плане, в 16 политико-административных районах города. План включает конкретные положения, касающиеся участия горожан в контроле за утечками воды, в размещении зеленых насаждений на крышах зданий, сортировке мусора и использовании общественного транспорта и солнечных нагревателей.

Интеграционные модели

26. Интеграция может быть как горизонтальной (между секторами политики — т.е. различными ведомствами), так и вертикальной (между органами власти разного уровня), а также выходить за рамки административных границ и осуществляться между городской администрацией и гражданским обществом. Она призвана содействовать увеличению совокупной отдачи и нахождению взаимовыгодных решений в разных секторах и, таким образом, достижению наибольшей эффективности в сфере политики и оказания услуг. Для применения интеграционных моделей необходимо создание новых структур управления, которые отражают определенную иерархию подходов к сотрудничеству, координации и обеспечению слаженности политики. Некоторые составляющие таких моделей используются в небольшом числе городов. Например, город Берлин начал применять в политике городского развития методы интегрированного управления, привлекая субъекты и заинтересованные стороны всех ти-

пов уже с конца 90-х годов. Программа создания так называемого «социально интегрированного города» (нем. Soziale Stadt) осуществлялась в целях улучшения условий жизни и жилищных условий, а также для поддержания экономического базиса в берлинских районах. В рамках этой стратегии предусматривается осуществление межведомственного сотрудничества и комплексного плана действий по созданию новых структур городского управления на уровне микрорайона. Концепция управления на уровне микрорайона (нем. Quartiersmanagement) позволяет обеспечивать сотрудничество между всеми ответственными субъектами и заинтересованными сторонами и, таким образом, расширить сферу охвата местных политических усилий.

27. До настоящего времени интеграционный подход применялся в рамках деятельности, связанной с инфраструктурой и объектами, используемыми для нужд общественного транспорта и здравоохранения, для эксплуатации возобновляемых источников энергии, предоставления образования и жилья, созданием и защитой «зеленых зон», удаления и утилизации отходов. Например, в бразильском городе Куритиба интеграционный подход применялся для обеспечения утилизации и удаления твердых отходов в соответствии с требованиями устойчивого развития, что осуществлялось в рамках серии программ, в соответствии с которыми предусматривалось как улучшение состояния окружающей среды, так и преодоление социальной изоляции. Кроме того, интеграционные инструменты осуществления городской политики и городского планирования, нацеленные на достижение устойчивого развития городов, применяются в таких секторах, как общественный транспорт и жилищное строительство, а также создание и защита «зеленых зон». Интеграция и координация функционирования различных объектов инфраструктуры и видов общественного транспорта на деле может привести к уменьшению времени, затрачиваемого на проезд, и загруженности дорог, а также объема выбросов углерода. Создание и охрана зон зеленых насаждений может способствовать сокращению выбросов углерода и развитию сельского хозяйства в городских районах. В свою очередь, это может обеспечить занятость для местных фермеров, доставку свежих продуктов для жителей городов и стабилизацию цен на продовольствие благодаря снижению стоимости транспортировки и упаковки. Как сообщается, такие меры с успехом применяются в таких городах, как Фрайбург (Германия), Копенгаген, Париж, Бангкок, Сингапур и Мехико.

IV. Уроки, извлеченные из применения различных моделей городского управления для решения проблем, встающих на пути обеспечения устойчивого развития

28. В рамках глобальной кампании ООН-Хабитат, посвященной благому городскому управлению, основное внимание уделяется семи следующим принципам: обеспечение устойчивого развития; решение проблем в первую очередь на низовом уровне; справедливость; эффективность; прозрачность и подотчетность; обеспечение участия граждан и выполнение ими гражданских обязанностей; и безопасность. Благое управление имеет решающее значение для управления городами любого размера на каждом этапе развития независимо от географических условий и политической обстановки. Но, несмотря на то что концепция благого управления относится ко всем видам городов, универсальной модели ее осуществления не существует. В чем заключается благое управление

каждым городом, определяется в зависимости от конкретных обстоятельств, в которых он находится, сложных проблем, которые перед ним стоят, приоритетов и ценностей, которых в нем придерживаются. В целях решения проблем, встающих в условиях быстрой трансформации городов, во всем мире стал использоваться ряд различных моделей городского управления и связанных с ним инструментов планирования, причем с точки зрения обеспечения устойчивого развития городов отдача от них не является одинаковой.

29. Независимо от конкретных особенностей и характера тех или иных моделей городского управления на основе опыта, полученного на настоящем этапе, может быть сделан ряд выводов относительно некоторых черт будущей системы управления в интересах устойчивого развития городов. Как представляется, благодаря этому опыту выявляются следующие важнейшие условия для достижения эффективности городского управления и обеспечения его соответствия требованиям устойчивого развития: сильная ведущая роль местных органов власти; наличие механизмов обеспечения участия населения и процессов привлечения горожан, включающих широкий круг лиц; наличие сильных государственно-частных партнерств; и, что важнее всего, согласование политики национальных и местных органов власти на уровне целей и мероприятий.

Ведущая роль местных органов власти

30. В качестве основных учреждений, отвечающих за городское управление, местные органы власти играют важнейшую роль в деле объединения усилий городских руководителей и выработки концепции устойчивого развития города. Кроме того, они могут содействовать внедрению новаторских управленческих и административных систем и практики, в том числе путем содействия внедрению технологий, позволяющих сократить расходы и повысить эффективность во всех сферах городского планирования, развития и управления. Модели городского управления и связанные с ними инструменты планирования, опирающиеся на сильную ведущую роль местных органов власти, являются самыми эффективными в деле содействия устойчивому развитию городов в тех случаях, когда местные власти предпринимают следующие шаги: а) проводят широкие консультации с вовлеченными в процесс городского управления правительственными ведомствами, заинтересованными сторонами и населением в целях построения стратегической концепции, направленной на обеспечение благополучия всех горожан; б) организуют консультативные процессы по таким вопросам, как планирование и обеспечение защиты окружающей среды, нацеленные на достижение согласия относительно приемлемого объема использования ресурсов и потребностей в них; в) содействуют широкому участию путем обеспечения более справедливого доступа к процессам принятия решений, ресурсам и основным услугам; г) создают соответствующую требованиям справедливости и предсказуемости нормативно-правовую базу, направленную на удовлетворение чаяний и защиту интересов всех групп населения; е) выступают в качестве честного посредника, действующего в интересах всех горожан; ф) обеспечивают подотчетность частного сектора в отношении достижения общих городских целей с учетом интересов всех групп населения; г) содействуют обеспечению прозрачности и эффективности систем принятия и выполнения решений, с тем чтобы гарантировать соблюдение прав всех; h) обеспечивают финансовую состоятельность благодаря вовлечению всех горожан в экономическую жизнь города; и i) берут на себя роль новаторов, про-

пагандистов и законодателей моды, с тем чтобы обеспечить соответствие городского управления требованиям устойчивого развития.

Механизмы обеспечения участия населения и процессы вовлечения граждан

31. Для преодоления экономических, социальных и экологических трудностей и поиска эффективных, соответствующих требованиям устойчивого развития и обоснованных с финансовой точки зрения решений необходимо вовлечение и участие всех городских субъектов. Горожане являются как заинтересованной стороной, так и главным достоянием городов. Они — и бенефициары, и средство выполнения решений, позволяющих обеспечить устойчивость развития. Вовлечение горожан в процессы принятия решений имеет решающее значение для того, чтобы обеспечить использование потенциала и ресурсов населения в целях содействия эффективному преодолению трудностей, стоящих перед городом. Модели городского управления и связанные с ним инструменты планирования являются наиболее эффективными и в наибольшей степени обеспечивают устойчивость развития в тех случаях, когда при разработке стратегий и политики обеспечивается широкое участие в процессе принятия решений.

32. Консультации с широким участием и вовлечением населения могут способствовать укреплению чувства ответственности и решимости выполнять достигнутые договоренности в разнородной группе городских субъектов. Кроме того, такие консультации могут привести к более тесной интеграции деятельности по социальным, экономическим и экологическим вопросам и тем самым к увеличению совокупной отдачи и эффективности в сфере общественного транспорта, потребления энергии, защиты биологического разнообразия и здоровья населения, а также к усилению взаимодополняемости и достижению более высоких результатов. Проведение таких консультаций может стать для местных властей стимулом для повышения прозрачности и подотчетности в отношении горожан, в особенности в том, что касается широкого участия в составлении бюджетов, прозрачности процедур торгов и закупок, а также общественных механизмов обратной связи, таких как деятельность уполномоченных по правам человека.

Государственно-частные партнерства

33. Местные органы власти сталкиваются с растущими трудностями в деле создания рабочих мест и предоставления доступного жилья, обеспечения функционирования надлежащей инфраструктуры, предоставления общественных услуг и защиты окружающей среды в рамках обеспечения устойчивого развития городов. Для его достижения необходимы значительные инвестиции в безопасные системы водо- и электроснабжения, надежный, доступный и экологически чистый транспорт, а также усовершенствованные системы удаления и утилизации отходов. Наличие частных инвестиций исключительно важно для обеспечения надлежащего уровня капиталовложений в инфраструктуру и сферу услуг, создания рабочих мест, повышения эффективности и содействия конкурентоспособности в области экономики в целом. Вместе с тем цели и стимулы, которыми руководствуется частный сектор, не всегда согласуются с целями устойчивого развития в широком смысле.

34. Установление прочного государственно-частного партнерства имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы частный сектор вкладывал средства в приоритетные области, что позволяло бы решать насущные проблемы каждого города в сложившихся в нем социально-экономических условиях. В рамках тех моделей городского управления, которые стали наиболее эффективными в деле привлечения частного сектора к обеспечению устойчивости развития городов, объединения усилий соответствующих государственных и частных субъектов удается добиться благодаря различным координационным механизмам, включая сетевые структуры, созданные на основе самоорганизации. В целях содействия проведению консультативных процессов, вовлекающих представителей частного сектора в осуществление программ планирования и вложения инвестиций на благо устойчивого развития, используется обновленная правовая база в области городского управления, включая административное. Это способствует направлению частных ресурсов на инвестиционные нужды городов.

Согласование целей национальных и местных органов власти

35. В рамках национальных планов устойчивого развития должна предусматриваться возможность использования местных ресурсов и оказания содействия в деле организационного строительства и достижения целей в области развития посредством направления инвестиций на удовлетворение первоочередных потребностей. Для этого необходимо обеспечить согласованность политики органов власти различных уровней, надлежащее распределение ресурсов и потенциала, а также создание институтов на муниципальном уровне в целях осуществления национальной городской политики. Те модели городского управления, которые являются наиболее эффективными в этом отношении, опираются на четкие конституционные рамки распределения полномочий между органами власти на местном, провинциальном, муниципальном и национальном уровнях. Настоятельно необходимы также прозрачность и предсказуемость межбюджетных трансфертов и помощь со стороны центральных органов власти помощи в наращивании административного, технического и управленческого потенциала на уровне городов. Кроме того, для защиты более слабых в финансовом отношении местных органов власти должны быть созданы системы выравнивания финансового положения как «по вертикали», так и «по горизонтали».

V. Выводы и рекомендации

36. В рамках городского управления, соответствующего требованиям устойчивого развития, центральное место занимает сбалансированный подход к городским трансформациям с учетом их экономического, социального и экологического аспектов, нацеленный на решение первоочередных задач и удовлетворение потребностей нынешнего и будущих поколений. Городское управление и планирование все чаще рассматриваются в качестве важных инструментов решения городских проблем и обеспечения высокого качества управления городами и устойчивости их развития.

37. Вместе с тем города по-прежнему сталкиваются с проблемой ограниченности ресурсов и трудностями, возникающими при координации политики с органами власти более высокого уровня и в связи с наличием противоречащих

друг другу политических целей. Быстрая урбанизация усугубляет эти проблемы, поскольку масштаб и значимость городской деятельности расширяются, и она выходит за пределы административных границ городов. Из-за этой трансформации устойчивое развитие городов и городское управление осложняются в связи с появлением новых, более комплексных проблем.

38. Чтобы обеспечить результативность моделей городского управления, политики и инструментов планирования, необходимо сделать так, чтобы в них признавалась и учитывалась проблема увеличения масштаба и значимости городской деятельности и ее выхода за пределы областей политики и административных границ городов, а также обеспечивалось участие в преодолении трудностей все большего числа городских заинтересованных сторон и субъектов. Упомянутые элементы также должны носить стратегический, ориентированный на широкое участие и конкретные действия характер и основываться на оценке не только территориальных особенностей города, но и его сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для него в социальной, экономической и экологической сферах. С учетом этого следует рассмотреть возможность осуществления следующих инициатив в области политики:

- Для решения сложных городских проблем на основе более целостного подхода следует привлекать к преодолению трудностей органы власти всех уровней и иметь возможность в рамках организации различных мероприятий находить политические компромиссы и способы повышения совокупной отдачи. Этого можно добиться путем создания и обеспечения функционирования таких городских систем и механизмов, которые позволят сбалансировать различные приоритеты на основе комплексного подхода к экономическим, социальным и экологическим проблемам.
- Чтобы обеспечить учет потребностей всех групп населения при определении городских приоритетов, следует создать механизмы принятия решений, основанные на широком участии и вовлечении населения.
- При помощи механизмов, основанных на широком участии, следует проводить контроль за осуществлением приоритетных мер, а также связанных с ними инициатив и обеспечивать подотчетность политических деятелей.
- Следует установить прочные партнерские отношения с частным сектором и организациями гражданского общества, с тем чтобы использовать сильные стороны и возможности этих заинтересованных сторон, а также их готовность к действиям. Их роль в осуществлении стратегий городского развития и обеспечении эффективного предоставления общественных услуг должна быть четко определена.
- Чтобы обеспечить согласованность общих политических целей и эффективность использования ресурсов, следует добиваться действенной координации усилий, прилагаемых на национальном и местном уровнях.
- Необходимо придерживаться четкого разделения обязанностей между местными органами власти, а также между местными и национальными органами власти, чтобы обеспечить твердое руководство и полную подотчетность в связи с предоставлением общественных услуг.

- Следует создать действенные механизмы консультаций для вовлечения широкого круга городских заинтересованных сторон и субъектов, участвующих в предоставлении услуг, для обеспечения полного учета экономического, социального и экологического аспектов.
 - Необходимо использовать новаторские процедуры и методы, в том числе основанные на применении новых технологий, с тем чтобы восполнить нехватку потенциала и содействовать повышению эффективности принятия решений и предоставления услуг.
-