



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

26 July 2014

Russian

Original: English

**Подготовительный комитет для Конференции
Организации Объединенных Наций по жилью
и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III)**

Первая сессия

Нью-Йорк, 17 и 18 сентября 2014 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

**Прогресс, достигнутый к настоящему времени в осуществлении решений
второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным
пунктам (Хабитат-II) и в выявлении новых и возникающих проблем в
области устойчивого развития городов**

Прогресс, достигнутый к настоящему времени в осуществлении решений второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и в выявлении новых и возникающих проблем в области устойчивого развития городов

Доклад Генерального секретаря Конференции

Резюме

Цель Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III), созываемой в 2016 году, будет заключаться в активизации политической приверженности устойчивому развитию городов, оценке достигнутых на момент ее проведения результатов, решении проблемы нищеты и выявлении и решении новых и возникающих проблем городов в глобальной перспективе. Для этого Конференция сосредоточится на адаптации, инновационной доработке и расширении Повестки дня Хабитат с учетом соответствующих согласованных на международном уровне целей в области развития, включая итоги крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций.

Генеральная Ассамблея постановила, что по итогам Конференции будет принят инновационный, емкий, целенаправленный, перспективный и ориентированный на практические действия итоговый документ. В этом итоговом документе должен быть сделан акцент на том, как следует добиваться осуществления целей, принципов, обязательств и плана действий, нашедших отражение в «Новой повестке дня для развития городов». Конференция Хабитат-III станет главным средством практической реализации повестки дня в области развития на период после 2015 года на пути к реализации манифеста «Какими мы хотим видеть города будущего». Хабитат-III также будет тесно связана с процессом борьбы с изменением климата в рамках Организации Объединенных Наций.

В настоящем докладе, который представляется в соответствии с резолюцией 67/216 Генеральной Ассамблеи, содержится обзор осуществления Повестки дня Хабитат. В нем

* A/CONF.226/PC.1/1.

кратко изложены основные существующие и возникающие проблемы городов, и обращается особое внимание на важную роль, которую урбанизация может играть в сглаживании или решении этих проблем. Вопросы, рассматриваемые в докладе, включают следующие тезисы:

а) урбанизация обеспечивает экономический рост и развитие, в том числе резкое снижение уровня бедности; подъем национальной экономики; значительное улучшение связей между населенными пунктами, ведущее к повышению производительности и созданию новых возможностей; слияние больших и малых городов в новые региональные пространственные конфигурации, создающие благоприятные условия для ускорения экономического и демографического роста; и повышение взаимозависимости между сельскими и городскими районами, которая позволяет уменьшить уязвимость сельских общин и улучшить перспективы более справедливого развития;

б) вместе с тем урбанизация не позволяет решить многие существующие и возникающие проблемы, такие как: разрастание городов, перегруженность, загрязнение, выбросы парниковых газов, возникновение городской нищеты, сегрегация, увеличение неравенства и другие негативные последствия. Все они связаны с моделью урбанизации, которая не может быть устойчивой.

В настоящем докладе указывается, как подтвержденная политическая приверженность устойчивому развитию городов может укрепить позитивную роль урбанизации в стимулировании экономического роста и устойчивого развития, а также обеспечить решение проблем и смягчение негативных последствий.

Содержание

| | | |
|-------|--|----|
| I. | Введение | 4 |
| II. | Общий обзор | 4 |
| III. | Век городов и преобразующая сила урбанизации | 6 |
| IV. | Основные этапы устойчивой урбанизации и меры, принятые на международном уровне | 7 |
| V. | Обзор деятельности | 9 |
| VI. | Текущие и возникающие проблемы городов | 11 |
| A. | Преобладание городской среды обитания | 11 |
| B. | Новые факторы, являющиеся движущими силами урбанизации | 12 |
| C. | Форма городов | 12 |
| D. | Демографические изменения в городах: старение населения и преобладающая численность молодежи | 13 |
| E. | Кризис недоступности | 14 |
| F. | Коммодификация земли и жилья | 14 |
| G. | Безработица: молодежь и социальные волнения | 15 |
| H. | Рост неравенства в городах | 15 |
| I. | Новые формы городской нищеты, рисков и маргинализации в развитых странах | 16 |
| J. | Усиление кризисов различных типов и связанных с ними протестов | 16 |
| K. | Рост несоответствия между рабочими местами и людьми | 17 |
| L. | Урбанизация, изменение климата и жизнестойкость городов | 17 |
| M. | Сохраняющаяся неустойчивая модель урбанизации | 17 |
| VII. | Возможности устойчивой урбанизации: на пути к новой повестке дня для развития городов | 18 |
| VIII. | Выводы и рекомендации | 20 |

I. Введение

1. В своей резолюции 66/207 об осуществлении решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и укреплению Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) Генеральная Ассамблея постановила созвать в 2016 году в рамках двадцатилетнего цикла (1976, 1996 и 2016 годы) третью Конференцию Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) для укрепления приверженности на глобальной уровне делу устойчивой урбанизации, основное внимание в ходе которой должно быть уделено вопросам осуществления «Новой повестки дня для развития городов», в основу которой должны быть положены Повестка дня Хабитат¹, Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии² и соответствующие согласованные на международном уровне цели в области развития, в том числе сформулированные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций³, и Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию⁴, а также итоговые документы других крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, в частности Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в июне 2012 года, а также повестки дня в области развития на период после 2015 года Организации Объединенных Наций и процесса борьбы с изменением климата.

2. В своей резолюции 67/216 об осуществлении решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и укреплению Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) Генеральная Ассамблея постановила, что цель Конференции будет заключаться в обеспечении активизации политической приверженности устойчивому городскому развитию, оценке достигнутых на момент ее проведения результатов, решении проблемы нищеты и выявлении и решении новых и возникающих проблем. В этой резолюции Генеральная Ассамблея также постановила, что по итогам Конференции будет принят емкий, целенаправленный, перспективный и ориентированный на практические действия итоговый документ. Далее она постановила учредить Подготовительный комитет для осуществления подготовки к проведению Конференции.

3. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 67/216 и является первоначальным докладом в этом процессе, в котором определяется круг соответствующих вопросов, касающихся городов и других населенных пунктов. В нем рассматриваются ключевые события, произошедшие после Конференции Хабитат-II, состоявшейся в Стамбуле, Турция, 3-14 июня 1996 года.

II. Общий обзор

4. Конференция Хабитат-II завершилась принятием Стамбульской декларации по населенным пунктам⁵ и Повестки дня Хабитат – документов, в которых были сформулированы цели и принципы, обязательства и глобальный план действий по достижению двуединой цели обеспечения надлежащего жилья для всех и устойчивого развития населенных пунктов в урбанизированном мире. Несмотря на значительный прогресс во многих регионах мира в достижении этих целей, сегодня, более чем когда-либо, правительства сталкиваются с городскими проблемами. Это может объясняться как невыполнением ранее разработанной политики и недостатками этой политики, так и стремительным ростом незапланированной урбанизации.

5. Города и другие населенные пункты являются движущей силой экономического развития и занимают центральное место в процессах производства и потребления, а также

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

² Резолюция S-25/2, приложение.

³ См. резолюцию 55/2.

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

⁵ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II), Стамбул, 3-14 июня 1996 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.97.IV.6), глава I, резолюция 1, приложение I.

формирования социальных, политических и экономических отношений. Они обеспечивают примерно 70 процентов валового внутреннего продукта стран (ВВП) и в настоящее время являются доминирующей средой обитания для человечества. Вместе с тем города, в особенности в развитых странах, страдают от высоких уровней загрязнения и увеличения выбросов парниковых газов. По мере расширения процесса глобализации они сталкиваются с проблемами социальной сегрегации, роста безработицы и нарастания социальных конфликтов. Состояние городов как в развитых, так и в развивающихся странах свидетельствует о наличии проблем устойчивого развития и факторов огромного риска, связанного с изменением климата.

6. В 2001 году на двадцать пятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи был проведен общий обзор хода осуществления Повестки дня Хабитат, по итогам которого была принята Декларация о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии. Была подтверждена необратимость урбанизации и признана возможность быстрого ускорения процесса урбанизации. В качестве основной ответной меры было предложено подтвердить Стамбульские обязательства и призвать к удвоению согласованных ранее усилий для достижения целей Повестки дня Хабитат. Сегодня масштабы проблем, с которыми сталкивается постоянно растущий сегмент населения в мире, приобрели еще более острый характер. Соотношение сил изменилось, и появились новые проблемы и возможности. Этот этап требует безотлагательного пересмотра глобальной повестки дня в отношении развития городов.

7. Более того, изменение роли, функций и формы городов, появление новых сил и финансовых потоков, а также революция в области информационных и коммуникационных технологий значительно осложнили достижение целей, определенных в Повестке дня Хабитат. Ситуация еще больше усугубилась в результате спекулятивной практики, связанной с использованием пространства и территории, многочисленных кризисов, роста безработицы, напряженности в работе финансовых институтов, отсутствия безопасности и проявления различных форм нестабильности.

8. В этой связи необходимо провести анализ накопленного опыта и целей, достигнутых благодаря реализации комплекса мер в области политики и стратегий, а также неудач, которые пришлось испытать. Особое внимание следует уделить необходимости:

- a) укрепить роль урбанизации в качестве движущей силы устойчивого развития;
- b) изменить взаимосвязи между городами и окружающей средой с учетом последних мероприятий, являющихся ответными мерами в связи с усилением влияния городов на окружающую среду и предусматривающих минимизацию экологических «следов», а также в связи с недавно разработанными концепциями «зеленой» экономики и необходимостью разрыва связи между ростом городов и использованием ресурсов и воздействием этого процесса на окружающую среду;
- c) преобразовать концепцию урбанизации из платформы для обеспечения перемен в средство осуществления перемен;
- d) уделять больше внимания устойчивому развитию городов в общем контексте устойчивого развития;
- e) обеспечить, чтобы подходы к развитию городов учитывали интересы неимущего населения и основывались на механизмах обеспечения участия;
- f) обеспечить полную реализацию прав человека, включая права на жилье, воду и санитарную, услуги здравоохранения и образование;
- g) сократить неравенство и обеспечить равные возможности для всех граждан;
- h) обеспечить доступ к дешевому жилью.

9. В первых десятилетиях XXI века возникла необходимость в безотлагательном порядке вновь вернуться к Повестке дня Хабитат и рассмотреть ход ее осуществления с целью создания новой повестки дня для развития городов, которая позволит в максимально возможной степени использовать преимущества процесса урбанизации, с тем чтобы сделать города более процветающими, а страны более развитыми. В эту новую повестку дня для развития городов следует включить незавершенные задачи Повестки дня Хабитат и Целей развития тысячелетия и предлагаемые стратегии и действия для окончательной и полной ликвидации трущоб, искоренения нищеты и устранения сохраняющегося неравенства во многих городах. В новой повестке дня для развития городов должны быть изложены условия радикального сдвига в

сторону более устойчивых моделей урбанизации, ведущих к всеохватывающему, ориентированному на человека устойчивому глобальному развитию.

III. Век городов и преобразующая сила урбанизации

10. Примечательно, что всего лишь сто лет назад только 20 процентов населения мира проживало в городских районах. В наименее развитых странах этот показатель был всего лишь 5 процентов. Мир с тех пор урбанизировался ускоренными темпами, и в 2008 году впервые за все время городское население по своей численности превысило сельское население. Поэтому теперь можно считать, что мир вступил в тысячелетие городов, и ожидается, что к 2050 году 70 процентов населения планеты будет жить в городских районах.

11. В условиях, когда более половины человечества живет в городах и число городских жителей ежегодно увеличивается почти на 73 млн. человек, очевидно, что городские жители трудятся, думают и действуют не так, как раньше, и такое поведение основывается на так называемом «городском образе мышления». Урбанизация приводит в действие медленный, но непрерывный процесс культурных изменений. Она также приводит к изменению среды проживания и превращению поселений с мелкомасштабным сельскохозяйственным производством в места концентрации массового производства, потребления и услуг. Городская среда также претерпевает изменения в том, что касается ее конфигурации и функциональности, масштабов и плотности, а также структуры социальных, культурных и этнических групп.

12. Городские центры привлекают инвестиции и создают богатства. Они активизируют социальное развитие и используют людские и технологические ресурсы, обеспечивая четко выраженный рост производительности и конкурентоспособности. По сути, города становятся хранилищами знаний и важным фактором социальных, политических и экономических перемен. Однако при этом, если города не правильно проектируются и управляются, часто приходится платить за это высокую цену, имея в результате такие отрицательные последствия, как пробки, загрязнение и широкомасштабное неравенство.

13. Тот факт, что большинство населения мира проживает в городских районах, имеет значение, которое выходит далеко за рамки этого количественного параметра. Это означает, что гораздо более значительную роль играет теперь гальванизирующий эффект близости, а также эффект агломерации, которые вместе составляют преобразующую силу урбанизации. Глобализация экономических отношений также привела к появлению новых специализированных функций на разных уровнях иерархической структуры от мегаполисов до маленьких деревень в гигантской паутине городов, образованной переплетением новых информационно-коммуникационных технологий.

14. Урбанизация стала очагом раскрытия творческого потенциала и проявления изобретательского духа человечества и реализации основной части его экономической деятельности. Согласно оценкам, на городские районы приходится 70 процентов мирового валового внутреннего продукта и такая же доля создания новых рабочих мест. Следовательно, урбанизация порождает экономический рост и обеспечивает благосостояние многих людей.

15. Действие преобразующей силы урбанизации проявляется даже в наименее урбанизованных регионах мира: в Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе. В настоящее время в Африке в городских условиях проживает 41 процент всего населения континента или 400 миллионов человек, которые образуют «критическую массу» городских жителей, оказывающую значительное влияние на результаты процесса развития. При темпах роста, которые, согласно оценкам, составят 3,4 процента в год в период с 2015 по 2020 год, темпы роста населения африканских городов будут в 1,8 раза выше, чем в мире в целом⁶. Это означает, что население некоторых городов удвоится за 15 лет, а другие города достигнут этого показателя за еще более короткий срок. Эти цифры свидетельствуют о качественной динамике, стимулируемой факторами урбанизации в регионе, который станет преимущественно городским и воплощающим реализацию так называемого «перехода к городскому обществу» через немногим более, чем два десятилетия (к 2035 году). Хотя на городские районы Африки в настоящее время приходится лишь 41 процент ее населения, более 60 процентов ВВП континента производится в городских районах.

⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs *«World Urbanization Prospects: The 2014 Revision»*, (New York, 2014) (Организация Объединенных Наций, Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам *«Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное издание 2014 года»*, (Нью-Йорк, 2014)).

16. Ситуация в Азии является еще более поразительной. Тот факт, что 2,08 миллиарда человек в регионе живут в городских условиях, уже не является проблемой развития, о которой говорилось ранее. С выходом на рубеж 53 процентов урбанизации этот регион стал локомотивом развития мировой экономики, обеспечив около 33 процентов мирового производства в 2010 году⁷. Движущей силой впечатляющих экономических преобразований в Китае является урбанизация и индустриализация; на 10 крупнейших городов Китая приходится 20 процентов ВВП страны⁸. Экономическое ядро региона почти полностью образуют города, процветающие в результате инвестиций, инфраструктурных преобразований, внедрения инноваций и развития конкуренции. Азиатские города стали важнейшими центрами системы глобального накопления капитала и регионального развития.

17. Положительная корреляция между урбанизацией и развитием неоспорима. Городское планирование является незаменимым инструментом в укреплении преобразующей силы урбанизации. Необходимо изменить наше мышление и не рассматривать урбанизацию в первую очередь как проблему; вместо этого ее следует признать мощным инструментом развития и стратегии борьбы с нищетой, обеспечения людей надлежащим жильем и предоставления им основных городских услуг. Признавая положительные аспекты урбанизации, реальными проблемами, связанными с ней, следует считать проблемы устойчивости социальных, экономических и экологических составляющих.

18. Для решения проблемы устойчивой урбанизации необходим трехсторонний подход, охватывающий нормы и правила городского строительства, городское планирование и городское финансирование. Если мы хотим, чтобы города мира перешли от неустойчивого к устойчивому городскому будущему, необходимо определить и скоординировать эффективные и практически осуществимые меры в каждой из этих трех областей.

IV. Основные этапы устойчивой урбанизации и меры, принятые на международном уровне

19. Саммит тысячелетия, состоявшийся в Нью-Йорке в 2000 году, привел к принятию Генеральной Ассамблеей Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, которая в пункте 19 одобрила достижение цели «Города без трущоб». Концентрация внимания на искоренении нищеты и экологической устойчивости отражает акцент на этих же вопросах в Повестке дня Хабитат.

20. В 2001 году Генеральная Ассамблея приняла консенсусом Декларацию о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии⁹, в которой правительства вновь подтвердили свою готовность и решимость полностью осуществить Стамбульскую декларацию по населенным пунктам и Повестку дня Хабитат в духе Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

21. В 2001 году в своей резолюции 18/5, в целях усиления координации международной поддержки в деле осуществления Повестки дня Хабитат, Комиссия по населенным пунктам попросила Директора-исполнителя оказать содействие в объединении Форума по городской среде и Международного форума по проблемам нищеты в городах в новый форум по вопросам городов, который должен стать Всемирным форумом городов и будет проводиться раз в два года в период между сессиями Совета управляющих. Всемирный форум городов способствует обмену опытом и расширению коллективных знаний на основе сотрудничества между городами и их партнерами по развитию¹⁰. На сегодняшний день было проведено семь сессий Всемирного форума городов, и последние сессии внесли определенный вклад в глобальный процесс подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III).

22. В своей резолюции 56/206 Генеральная Ассамблея постановила преобразовать с 1 января 2002 года Комиссию по населенным пунктам и ее секретариат, Центр Организации

⁷ Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) (2011), «Состояние азиатских городов 2010/11».

⁸ A. Cadena, R. Dobbs and J. Remes (2012) «The growing economic power of cities», *Journal of International Affairs*, vol. 65, No. 2: pp. 1–17.

⁹ Резолюция S-25/2.

¹⁰ Доклад первой сессии Всемирного форума городов, Найроби, 29 апреля – 3 мая 2002 года, приложение IV, пункт 2.

Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат), включая Фонд Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, в Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, которая именуется ООН-Хабитат.

23. Повестка дня Хабитат также служила ориентиром для Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшейся в Йоханнесбурге, Южная Африка, в 2002 году. Участники этого саммита подтвердили, что устойчивое развитие является центральным элементом международной повестки дня, и дали новый импульс глобальным действиям по борьбе с нищетой и охране окружающей среды. Они признали явление урбанизации частью «уравнения» устойчивого развития.

24. На двенадцатой и тринадцатой сессиях Комиссии по устойчивому развитию в 2004 и 2005 годах также были рассмотрены вопросы водоснабжения, санитарии и устойчивого развития населенных пунктов. Доклады Генерального секретаря по устойчивому развитию населенных пунктов легли в основу проведенного комиссией обзора и ее выводов о ходе достижения на всех уровнях целей в области населенных пунктов и выполнения задач, содержащихся в Повестке дня на XXI век¹¹, Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век¹² и Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию¹³.

25. В пункте 134 итогового документа Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим»¹⁴ признается, что города являются локомотивами экономического роста и что при условии тщательного планирования и развития они могут способствовать формированию устойчивых в экономическом, социальном и экологическом плане сообществ.

26. В своей резолюции 68/239 Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила обязательства, принятые государствами-членами, и усилия других заинтересованных сторон по содействию применению комплексного подхода к планированию и рекомендовала правительствам и партнерам по осуществлению Повестки дня Хабитат пользоваться методологиями планового расширения городских территорий для регулирования процесса устойчивого развития городов и других населенных пунктов. После утверждения Советом управляющих стратегический план ООН-Хабитат на период 2014–2019 годов, в котором сделан новый акцент на таких тематических направлениях, как городское законодательство, городское проектирование, городская экономика и муниципальные финансы, основные городские услуги и жилье и благоустройство трущоб, был также с удовлетворением принят к сведению Ассамблеей.

27. В своей резолюции 24/1 Совет управляющих рекомендовал Генеральной Ассамблее объявить 31 октября каждого года, начиная с 2014 года, Всемирным днем городов. Это обеспечит внесение вклада в процесс подготовки к Хабитат-III и его поддержку.

28. Всемирная кампания за урбанизацию, являющаяся платформой заинтересованных сторон для распространения информации о политике и обмена практическими инструментами достижения устойчивой урбанизации, активно подключилась к процессу подготовки Хабитат-III, признав стратегическое значение Хабитат-III как средства привлечения внимания в глобальном масштабе к повестке дня для развития городов. Партнеры, принимающие участие в этой кампании, начали разработку стратегии и подготовили позицию в отношении концепции города XXI века, именуемой концепцией «Город, который нам нужен», в качестве вклада в подготовку Конференции¹⁵.

29. Наконец, следует отметить, что Генеральный секретарь представлял ежегодные доклады Генеральной Ассамблее об осуществлении решений Хабитат-II и укреплении ООН-Хабитат, в ответ на которые Ассамблея неоднократно принимала резолюции.

¹¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I: Резолюции, принятые на Конференции, резолюция 1, приложение II (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.1.8 и исправление).

¹² Резолюция S-19/2, приложение.

¹³ 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 № R.03.П.А.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение.

¹⁴ Резолюция 66/288, приложение.

¹⁵ Имеется по адресу: <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The%20City%20We%20Need.pdf>

V. Обзор деятельности

30. В 2001 году в ходе двадцать пятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, созванной для всестороннего обзора и оценки осуществления решений Хабитат-II и укрепления ООН-Хабитат, был проведен всесторонний обзор Повестки дня Хабитат. Несмотря на относительно положительную оценку, были отмечены различные трудности и недостатки. Что касается политики, организаций и программ, то страны предпринимали важные усилия, направленные на выполнение обязательств и принятие конкретных мер в соответствии с глобальным планом действий, содержащимся в Повестке дня Хабитат. Однако совокупный эффект всех принятых мер был недостаточным для реализации целей обеспечения надлежащего жилья для всех и устойчивого развития населенных пунктов.

31. Предварительные итоги обзора и оценки осуществления решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II), представленные ниже, основаны на: важнейших докладах по ООН-Хабитат «Состояние городов мира» и «Глобальный доклад по населенным пунктам», выпускаемых попеременно каждые два года; результатах проводимого с 1996 года контроля за осуществлением Повестки дня Хабитат на глобальном и местном уровнях; результатах проводимого с 2002 года контроля за выполнением задач, касающихся трущоб, водоснабжения и санитарии, поставленных в Целях развития тысячелетия; региональных и национальных докладах; и результатах контроля за осуществлением различных компонентов Повестки дня Хабитат, проводимого правительствами и различными партнерами по развитию.

32. В целом процесс урбанизации способствовал экономическому росту и развитию в целом ряде областей, включая:

a) *сокращение масштабов нищеты и доступ к городским услугам.* Урбанизация помогла сократить масштабы нищеты за счет создания новых возможностей для получения дохода и расширила доступ к услугам и обеспечила повышение их качества. В конце 2010 года 89 процентов населения земного шара, или 6,1 млрд человек, имели доступ к улучшенным источникам питьевой воды; это на один процент превышает целевой показатель 88 процентов, установленный в Целях развития тысячелетия¹⁶. Уровень нищеты в целом снизился с 43,1 процента в 1990 году до 20,6 процента в 2010 году¹⁷, а доля городской бедноты в мире уменьшилась с 20,5 процента в 1990 году до 11,6 процента в 2008 году¹⁸. Сокращение масштабов нищеты – это обязательное условие устойчивого развития.

b) *прогресс в обеспечении реализации права на надлежащее жилье.* В настоящее время более 100 стран включили концепцию, принцип и признание права на надлежащее жилище в свою конституцию и национальное законодательство. Некоторые страны проводят политику и стратегии, направленные на формирование политических, институциональных и нормативных рамок, содействующих обеспечению жилья в соответствующих масштабах;

c) *экономический рост.* Большие и малые города играют все более значительную роль в обеспечении роста национальной экономики, они дают 80 процентов ВВП с всего лишь 54 процентами мирового населения, а также вносят аналогичный вклад в создание новых рабочих мест;

d) *экономический рост и развитие на региональном уровне.* В результате процессов слияния городов образуются новые пространственные конфигурации, принимающие форму мегарегионов, городских коридоров и городских регионов, что приводит к более быстрому экономическому и демографическому росту, чем в тех странах, где они расположены. Эти новые конфигурации играют ключевую роль в создании и распространении благосостояния далеко за пределами их собственных конкретных географических районов;

e) *усиление связи и взаимозависимости между сельскими и городскими районами.* Благодаря улучшению коммуникационной и транспортной инфраструктуры континуум «город-сельская местность» обеспечил среду для усиления взаимозависимости, потоков людей,

¹⁶ Совместная программа мониторинга водоснабжения и санитарии ВОЗ/ЮНИСЕФ (2012), «Прогресс в области снабжения питьевой водой и санитарии, обновление 2012 года». Имеется по адресу: www.unicef.org/media/files/JMPreport2012.pdf.

¹⁷ World Bank, *Global Monitoring Report 2013: Rural-Urban Dynamics and the Millennium Development Goals*, Washington, D.C., 2013. Имеется по адресу: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1327948020811/8401693-1355753354515/8980448-1366123749799/GMR_2013_Full_Report.pdf.

¹⁸ Там же.

денег и информации. Этот континуум стимулирует рост производительности и благосостояния в мире, способствуя сокращению масштабов нищеты в сельских районах, однако вместе с тем в некоторых случаях он приводит также к увеличению неравенства;

f) *укрепление местных органов власти.* Проводимые с 1990-х годов политика децентрализации и государственные реформы укрепили муниципальную автономию и органы городского самоуправления как в развитых, так и в развивающихся странах. Децентрализация также привела к избранию местных органов власти в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В результате этих реформ на местные органы власти была возложена повышенная ответственность, в частности, за предоставление основных услуг, городское планирование, разработку социальной политики и управление охраной окружающей среды;

g) *новые формы сотрудничества, координации и синергетического взаимодействия.* Усиливается взаимозависимость между правительственными учреждениями на национальном и субнациональном уровне, а также другими сферами общества в осуществлении повестки дня в области развития городов. Городские власти, региональные, городские и национальные правительства, гражданское общество и представители частного сектора играют все более важную роль и оказывают растущее политическое влияние на решение вопросов развития.

33. Проблемы, связанные с урбанизацией, усугубляются нерациональной практикой планирования и управления, которая, в свою очередь, обусловлена:

a) *отсутствием эффективных и хорошо связанных между собой мест общественного пользования, в том числе улиц, парков и водных путей.* Это стало причиной роста перегруженности, образования более дорогих и сложных городских инфраструктур и утратой городского характера территории. Это также привело к появлению городов с плохой доступностью для пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями;

b) *недостаточной доступностью пригодных для застройки участков.* Обеспечение наличия правильно спроектированных пригодных для застройки участков с хорошими коммуникациями, наряду с проектированием достаточного количества общественных мест, является важным разделом городского планирования и проектирования. Отсутствие пригодных для застройки участков с прямым доступом к местам общественного пользования часто приводит к росту цен на городские земли и снижению ценовой доступности городского пространства;

c) *неадекватным комплексным планированием и градостроительным проектированием.* Это связано с массовыми пробелами в предоставлении базовых услуг, в том числе отсутствием удобно расположенных и пригодных для застройки участков, низкой плотностью застройки и чрезмерным зонированием землепользования, что приводит к распаду городской структуры.

34. Вместе с тем урбанизация также не позволила решить такие существующие и возникающие проблемы, как:

a) *снижение доступа к приемлемому по стоимости жилью.* Сокращение роли государства в обеспечении населения жильем, растущая зависимость от частного сектора, коммодификация рынка жилья и спекулятивное поведение, связанное с этим сектором, а также сокращение субсидий на социальное жилье – все это резко снизило возможности семей с низким и средним уровнем дохода получить приемлемое по стоимости жилье;

b) *постоянный рост числа обитателей трущоб.* Во многих развивающихся странах рост городов часто связан с проблемами неформальности, незаконности и возникновением стихийных поселений. Несмотря на то, что уровень жизни более чем 200 миллионов обитателей трущоб стал выше, чем 10 лет назад, абсолютное число людей в мире, живущих в трущобах, по-прежнему растет, оно выросло с 650 миллионов в 1990 году до 863 миллионов в 2012 году¹⁹;

c) *ограниченный доступ к санитарии.* Согласно оценкам, в 2010 году лишь 63 процента мирового населения имели доступ к улучшенной санитарии, и прогнозируется, что эта доля возрастет до 67 процентов в 2015 году. Такой показатель значительно ниже уровня 75 процентов, установленного в Целях развития тысячелетия. Примерно 2,5 миллиарда человек все еще не имеют доступа к улучшенным средствам санитарии, и это, в свою очередь,

¹⁹

ООН-Хабитат (2014), база данных Всемирного центра мониторинга городов (ВЦМГ).

способствует росту пробелов в сфере здравоохранения в городах;

d) *рост пробелов в сфере здравоохранения в городах.* Нищета, социальные лишения, плохой доступ к услугам, низкогокачественное жилье и стесненные жилищные условия, небезопасные пищевые продукты и вода, а также неадекватные услуги по удалению твердых отходов, загрязнение воздуха, заторы на дорогах и низкий уровень безопасности дорожного движения являются факторами, приводящими к ухудшению состояния здоровья городского населения. Беднота и особенно обитатели трущоб имеют ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, чаще страдают от заболеваний и умирают раньше, чем жители, относящиеся к другим слоям городского населения. Эти пробелы в здравоохранении растут, несмотря на беспрецедентно высокие уровни мирового богатства, знаний и медицинского просвещения²⁰;

e) *большие издержки для окружающей природной среды.* Развитие урбанизации приводит к появлению особых экологических проблем, связанных с интенсивным использованием земель, повышением потребления ресурсов и энергии, проблемами с поставками продовольствия и растущими потоками товаров, людей и отходов. В неэффективно спланированных и управляемых городах риски для санитарного состояния окружающей среды, вероятно, будут расти, экосистемы разрушаться, загрязнение воздуха и воды увеличиваться и природные ресурсы истощаться;

f) *обострение бедствий в городах.* С 1996 года в городах происходил значительный рост частоты, интенсивности и масштабов последствий стихийных бедствий антропогенного и природного характера;

g) *насильственные конфликты и кризисные ситуации в городских условиях.* Согласно оценкам, в 2013 году общее число людей во всем мире, перемещающихся из-за конфликтов, проявления насилия и нарушений прав человека, составило 33,3 миллиона²¹;

h) *слабые финансовые возможности органов местного самоуправления.* Несмотря на расширение автономии многих местных органов власти, их роль в управлении городским хозяйством и фискальной децентрализации остается слабой, особенно в развивающихся странах. Органы местного самоуправления во всем мире сталкиваются с растущими трудностями в получении доходов, необходимых для покрытия издержек, связанных с предоставлением надлежащих услуг. Несоответствие между объемом обязанностей, возлагаемых на местные органы власти, и имеющимися в их распоряжении ресурсами негативно влияет на предоставление базовых услуг, развитие инфраструктуры и обеспечение общественных благ.

35. Таковы некоторые предварительные выводы, которые предположительно будут обсуждаться в ходе процесса подготовки к Хабитат-III.

VI. Текущие и возникающие проблемы городов

36. Осуществление Повестки дня Хабитат и достижение ее целей зависит не только от применяемых подходов, но также и от текущих и новых проблем, возникающих с течением времени.

A. Преобладание городской среды обитания

37. Демографическое доминирование городов, в которых в настоящее время проживает более половины населения мира, представляет собой серьезное изменение в глобальном масштабе со времени проведения Хабитат-II. Произошедший в 2008 году демографический сдвиг в сторону преимущественно городского населения стал не просто вехой в развитии динамики народонаселения. Этот сдвиг подразумевает смену образа жизни и будет оказывать глубокое влияние на формирование будущей судьбы человечества. Доминирование урбанизированных сообществ в мире привносит новое измерение в деятельность человека.

²⁰ WHO and UN-Habitat (2010), *Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Inequalities in Urban Settings*. Имеется по адресу: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241548038_eng.pdf.

²¹ Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения (2014), *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Conflict and Violence*. Имеется по адресу: www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf.

В. Новые факторы, являющиеся движущими силами урбанизации

38. В 70-е и 80-е годы прошлого столетия миграция сельского населения в города была вторым важнейшим фактором, определяющим развитие урбанизации, и на нее приходилось от 30 до 40 процентов роста городов. Естественный прирост считался наиболее важным фактором, и его доля составляла примерно 60 процентов. Чем меньше уровень урбанизации в стране или регионе, тем большую роль может играть миграция сельского населения в города в развитии этой территории. Напротив, в странах и регионах с более высоким уровнем урбанизации наиболее важным фактором в процессе их урбанизации становится естественный демографический рост. В течение последних двух-трех десятилетий реклассификация сельских населенных пунктов в городские районы стала вторым или третьим по значимости движущим фактором урбанизации.

39. По данным Организации Объединенных Наций, на указанные два фактора (внутригосударственную и международную миграцию и превращение сельских населенных пунктов в городские) приходится 40 процентов роста городов. Остальные 60 процентов обусловлены естественным приростом. Почти 20 лет назад в Повестке дня Хабитат была сформулирована политика, направленная на сокращение миграции сельского населения в города; сегодня же многосторонние и двусторонние организации рекомендуют проводить политику стимулирования миграционных процессов, позволяющих бедным людям переселяться из отсталых в благополучные районы. Таким путем правительства могут добиваться сокращения масштабов нищеты в сельских районах благодаря более эффективной организации миграционных потоков²².

С. Форма городов

40. Во многих развивающихся странах рост городов часто связан с проблемами неформальности, незаконности и возникновением стихийных поселений. Во многих случаях рост городов прочно ассоциируется с перегруженностью, эрозией традиционных путей развития городской инфраструктуры и утратой городского характера. В условиях продолжающегося роста населения, включая миграцию, без принятия соответствующих мер и устойчивых решений этот процесс, вероятно, продолжится.

41. Отсутствие предложения тщательно спланированных и доступных земельных участков, пригодных для жилищного строительства, обуславливающее рост цен на городскую землю, означает, что подходящие для застройки земельные участки являются недоступными по своей цене для большинства городского населения и что расширение городской территории без выполнения надлежащего планирования часто приводит к дефициту пригодных для застройки земель. Кроме того, не проводится соответствующее планирование и проектирование городов, предусматривающее сбалансированное выделение площадей для общественного пространства и застраиваемых участков, которое обеспечивает компактное смешанное использование территории и комплексное развитие социально-экономической структуры города. Невыполнение такого планирования может приводить, в свою очередь, к неправильному зонированию землепользования, провоцирующему сегрегацию и разрастание городов.

42. Города в развивающихся и развитых странах расширяются вплоть до границ отдаленной периферии и сельских районов. В период с 1990 по 2010 годы темпы роста городских территорий в среднем в два – три раза превышали показатели роста численности городского населения. От 20 до 60 процентов такого расширения городских территорий – это разрозненные застроенные районы с большой площадью, которую занимают недостаточно используемые или пустующие пространства²³. В период 1990–2000 годов в развивающихся регионах средняя плотность городов сократилась на 25 процентов, и имеющиеся данные свидетельствуют о том, что она продолжала снижаться такими же темпами и в следующем десятилетии. В некоторых азиатских городах плотность населенных пунктов за пределами административных границ уменьшилась наполовину в период с 2000 по 2010 год²⁴. В недавнем проведенном исследовании содержится прогноз, согласно которому к 2050 году площадь городских территорий в мире увеличится в пять и более раз, в особенности в развивающихся странах, в которых процессы роста городов и снижения плотности населения развиваются ускоренными темпами²⁵.

²² Всемирный банк (2013), *op. cit.*

²³ UN-Habitat (2012), *State of the World's Cities 2012/2013: Prosperity of Cities.*

²⁴ Там же.

²⁵ S. Angel (2011), *Making Room for a Planet of Cities*, Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, United States. Имеется по адресу: http://community-wealth.org/_pdfs/articles-publications/outside-us/report-angel-et-al.pdf.

43. Пространственное расширение городов обусловлено предпочтением пригородного образа жизни, спекуляцией жильем и землей, отсутствием административного контроля над пригородными районами, неэффективными механизмами планирования, прогрессом в области транспортных технологий и расширением пригородного сообщения, а также повышением мобильности населения. Разрастание городов расточительно с точки зрения используемых земельных площадей и энергопотребления; оно увеличивает спрос на транспортные перевозки, повышает издержки на магистральные инфраструктуры и приводит к увеличению выбросов парниковых газов. Оно привело к увеличению числа владельцев частных автомобилей, количества поездок на моторизованном транспорте, суммарного километража поездок, общей протяженности дорог с твердым покрытием и расхода топлива. За последние два десятилетия в результате этого явления произошли также изменения в экологических системах многих городов²⁶.

44. Во многих городах наблюдается процесс сегрегации землепользования, в особенности сегрегации мест жительства, работы и предоставления услуг, что обуславливает повышение мобильности и усиление зависимости от использования автотранспорта. Масштабы социальной сегрегации также растут, и люди, имеющие разный социально-экономический статус, различное культурное или этническое происхождение, живут в условиях изоляции в закрытых охраняемых поселках.

D. Демографические изменения в городах: старение населения и преобладающая численность молодежи

45. В Повестке дня Хабитат предлагалось включить пожилых людей в процесс принятия решений, однако для решения проблем, связанных со значительными демографическими изменениями, происходившими в то время в этой возрастной группе, предусматривались недостаточные меры. За последние три десятилетия этот сектор населения удвоился в абсолютном выражении. Доля людей в возрасте 60 лет или старше в мире увеличивается беспрецедентными темпами – с 8 процентов мирового населения в 1950 году до 10 процентов в 2000 году; предполагается, что к 2050 году она достигнет 21 процента. В 2013 году число пожилых людей в мире оценивалось в 841 млн. (12 процентов от общей численности населения), и, как ожидается, оно увеличится до более чем 2 миллиардов в 2050 году. Прогнозы также показывают, что эта возрастная группа будет все больше и больше сосредотачиваться в развивающихся регионах²⁷.

46. Высокий прирост населения вызывает озабоченность в наименее развитых странах, но в то же время во многих других странах мира отмечается замедление роста населения и даже сокращение численности населения²⁸. В каждом втором городе Европы и стран бывшего Союза Советских Социалистических Республик в последние 20 лет наблюдался отрицательный прирост населения. Доля таких городов составляет 25 процентов в Австралии, Новой Зеландии и Японии и 20 процентов в Северной Америке. Даже в развивающихся странах почти в 10 процентах городов происходит сокращение численности населения²⁹.

47. В последние несколько десятилетий во многих странах развивающихся регионов наблюдалось снижение младенческой смертности при сохранении высокой рождаемости. Это обусловлено появлением демографического импульса в странах, находящихся в регионах с более низким уровнем развития, характеризующихся наличием сравнительно молодого населения, в которых дети, не достигшие 15-летнего возраста, составляют 28 процентов населения, а

²⁶ ЮНЕП (2007), "Глобальная экологическая перспектива, ГЕО4: окружающая среда для развития", Валетта, 2007. Имеется по адресу: www.unep.org/geo/geo4/report/GEO-4_Report_Full_en.pdf.

²⁷ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects: The 2012 Revision ("Мировые демографические перспективы: пересмотренное издание 2012 года")*, Volume I: Comprehensive Tables, (New York, 2013). Имеется по адресу: http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf.

²⁸ United Nations Population Fund, Department of Economic and Social Affairs, UN-Habitat and International Organization for Migration (2013) *Populations Dynamics in the Post-2015 Development Agenda: Report of the Global Thematic Consultation on Population Dynamics*. Имеется по адресу: www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Outcome-Report-Pop-dynamic-and-post-2015-dev-agenda-14-March-2013.pdf.

²⁹ UN-Habitat (2010), *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*, London and Sterling, Virginia, United States of America.

молодые люди в возрасте от 15 до 24 лет – 18 процентов³⁰. Во многих странах даже отмечается значительное увеличение доли лиц в возрасте 15-24 лет; это явление получило название «демографическое преобладание молодежи». Всего в мире в этой возрастной группе насчитывается 1,19 миллиарда человек, и в 2014 году 88 процентов этого сегмента проживало в развивающихся странах.

48. Увеличение численности молодежи может быть благом или бедой. Оно может обеспечивать потенциальную возможность для стимулирования социально-экономического развития в случае, если странам удастся освоить потенциал, обеспечиваемый такой трансформацией возрастной структуры. Преобладающая численность молодежи может также быть причиной увеличения риска возникновения внутренних конфликтов³¹ – в контексте неэффективного управления, экономического спада и усиления неравенства рост концентрации молодежи может быть взрывоопасным, о чем свидетельствует арабская весна.

49. Такая динамика народонаселения серьезно влияет на социально-экономическое и экологическое развитие. Она затрагивает потребление, производство, занятость, распределение доходов, уровень нищеты и социальной защиты и подрывает доверие к пенсионным фондам. Она также повышает роль усилий по обеспечению всеобщего доступа к здравоохранению, образованию, жилью, санитарии, воде, продовольствию и энергоснабжению, особенно в случае уязвимых групп населения³².

Е. Кризис недоступности

50. Мир недавно пережил наихудший финансовый кризис со времен великой депрессии. Сочетание таких факторов, как спекулятивные инвестиции, высокорисковые финансовые схемы, дерегулирование рынков труда, сокращение государственных расходов и массивная задолженность домашних хозяйств, образовавшаяся в результате потребительского кредитования и предоставления ипотечных кредитов с целью увеличения потребительского спроса, спровоцировало крах рынка субстандартного ипотечного кредитования, за которым последовали банкротства крупнейших финансовых институтов. Несмотря на то, что это был в первую очередь финансово-экономический кризис с катастрофическими последствиями на фондовом рынке ценностей, его последствия оказались более широкими и затронули жилищный сектор и стоимость различных внутренних активов в разных районах мира. Этот кризис также вызвал резкий экономический спад в мировой торговле и производстве и затронул прежде всего страны, наиболее зависимые от рынка Соединенных Штатов Америки³³. С другой стороны этот кризис привел к значительной потере доверия к государственным учреждениям³⁴.

Ф. Коммодификация земли и жилья

51. Правительства в отдельных районах мира сыграли значительную роль в коммодификации земли в результате применения механизмов экспроприации земель, полномочий по планированию землепользования и принятия неофициальных, а иногда даже незаконных мер. Такая практика в значительной мере способствовала концентрации земельной собственности и спекуляции землей, особенно среди частных компаний. Темпы роста городов во многих частях мира диктуются компаниями, занимающимися строительством объектов недвижимости, и корпорациями, специализирующимися на жилищном финансировании.

³⁰ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects: The 2012 Revision, Key Findings and Advance Tables* (New York, 2013). Имеется по адресу: http://esa.un.org/wpp/documentation/pdf/WPP2012_%20KEY%20FINDINGS.pdf

³¹ H. Urdal (2004), *The Devil in the Demographics: The Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflicts, 1950–2000*, Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 14, July 2004. World Bank, Washington, D.C. Available at: www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/28/000012009_20040728162225/Rendered/PDF/29740.pdf.

³² United Nations Population Fund, United Nations Department of Economic and Social Affairs, UN-Habitat and International Organization for Migration (2013), op. cit.

³³ W. J. McKibbin and A. Stoeckel (2000), «The global financial crisis: causes and consequences», Working Papers in International Economics, No. 2.09, Lowy Institute for International Policy, Melbourne, Australia. Имеется по адресу: http://melbourneinstitute.com/downloads/conferences/mcKibbin_stoeckel_session_5.pdf.

³⁴ D. Luttrell, T. Atkinson and H. Rosenblum, «Assessing the costs and consequences of the 2007–09 financial crisis and its aftermath», Federal Bank Reserve of Dallas (DallasFed), Economic Letter vol. 8, No. 7, September 2013. Имеется по адресу: www.dallasfed.org/assets/documents/research/eclett/2013/el1307.pdf.

52. Устойчивый процесс коммодификации земли и жилья приводит к рассеянию и расселению в пригороды (субурбанизации) городской бедноты. Предоставление субсидируемого государственного или социального жилья сократилось в пользу строительства жилых объектов для людей со средним и высоким уровнем дохода. Спекулятивный характер этого процесса привел к образованию «пузырей» цен на недвижимость во многих местах. Обвал жилищно-строительного рынка, произошедший в 2007 и 2008 годах, – это самый последний пример наиболее тяжелых последствий, связанных с такими жилищными пузырями³⁵. Вероятно, никогда ранее связь между жилищным строительством и экономикой и финансами не была настолько очевидной и однозначно выраженной, как сейчас, после кризиса жилищного рынка 2008 года. Жилищное строительство стало спекулятивным, а не производственным активом.

Г. Безработица: молодежь и социальные волнения

53. Повышение уровня безработицы остается серьезной глобальной проблемой. В 1996 году во всем мире насчитывался 161 млн. безработных³⁶. Эта цифра выросла до 202 млн. в 2013 году³⁷. Глобальная безработица является особенно острой в финансовом секторе, строительной индустрии, автомобилестроении, обрабатывающей промышленности, сфере туризма, услуг и недвижимости, и все это тесно связано с городскими районами.

54. Уровень безработицы в мире варьируется в широких пределах. В большинстве развитых стран он составляет 4,5 – 10 процентов, но в некоторых из них достиг 18 процентов в 2013 году. В большинстве же развивающихся стран уровень безработицы колеблется в пределах от 5 до 30 процентов, а в отдельных странах повысился до 50 процентов³⁸. Уровень безработицы среди молодежи в среднем в два-три раза превышает показатель безработицы среди взрослого населения³⁹; в некоторых странах, однако, особенно на Ближнем Востоке, в Северной Африке, Южной Европе и в отдельных районах Центральной Америки и Карибского бассейна, он может быть пять-шесть раз выше.

55. Недавний глобальный экономический кризис выявил уязвимость молодых людей на рынке труда. Безработица может иметь серьезные последствия для городов. Что касается безработицы среди молодежи, то бездействие в течение продолжительного времени, которое иными словами можно назвать «бездельем», может также часто приводить к деморализации, депрессии, отчужденности, потере достоинства, употреблению наркотиков, а в некоторых случаях и к преступности и насилию. Это влечет за собой серьезные социальные проблемы и создает угрозу для политической стабильности. Безработица среди молодежи стала основным катализатором арабской весны в Северной Африке и на Ближнем Востоке, а также недавних социальных выступлений в других странах.

Н. Рост неравенства в городах

56. Неравенство становится всеобщей проблемой. Различия в доступе к возможностям, доходам, потреблению, интересующим местам, информации и технологиям в настоящее время являются нормой, а не исключением. Гендерное неравенство сохраняется во многих странах и аспектах (охват средним образованием, обеспечение достойной занятости, политическая представленность и гендерный характер пандемии ВИЧ). Неравенство молодежи проявляется в дискриминации в доступе к образованию, дифференцированных уровнях возможностей трудоустройства и получения средств к существованию, неучастии в процессе принятия решений и предвзвешенности в отношении сексуальных предпочтений⁴⁰.

³⁵ Daily Kos (2011), «De-commodifying housing», 18 August 2011. Имеется по адресу: www.dailykos.com/story/2011/08/18/1008351/-De-commodifying-Housing.

³⁶ ILO, «Global employment situation», Global Employment Trends Brief, January 2007. Имеется по адресу: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_114295.pdf.

³⁷ ILO, «Global Employment Trends 2014: Risk of a Jobless Recovery?» (Geneva, 2014). Имеется по адресу: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_233953.pdf.

³⁸ UN-Habitat (2012), «The State of Arab Cities 2012: Challenges of Urban Transition», Nairobi, 2012. Имеется по адресу: www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/SOAC-2012.pdf.

³⁹ ILO (2014), op. cit.

⁴⁰ UNICEF and UN-Women (2013), *Addressing Inequalities: Synthesis Report of Global Public Consultation*, Global Thematic Consultation on the Post-2015 Development Agenda. См. также доклад UN-Habitat (2010), *State of Urban Youth Report*, в котором рассматривается концепция равноправия и поляризации в городах и предлагается стратегия решения проблемы «ровного игрового поля».

57. Трущобы, представляющие собой наиболее яркое проявление городской нищеты и неравенства, продолжают множиться в большинстве развивающихся стран, усиливая другие формы неравенства. Неравенство существует и в городском пространстве, так как многие города поделены внутри невидимыми границами и очень часто характеризуются физическим разделением, обусловленным социальной, культурной и экономической изоляцией. Для большей части населения мира диспропорции в доходах сегодня стали еще больше, чем поколение назад. Согласно оценкам, более двух третей городского населения мира живет в городах, в которых неравенство доходов увеличилось в период после 1980 года. За исключением большинства стран Латинской Америки и Карибского бассейна, неравенство в уровне доходов и благосостояния выросло с начала 1980-х годов, том числе в развитых регионах⁴¹.

58. Неравенство в доходах в сочетании с другими формами неравенства в социальной, правовой, культурной и экологической сферах⁴² усиливает лишения, которые ощущают на себе многие группы и отдельные люди в связи с половой принадлежностью, возрастом, этнической принадлежностью, местом жительства, инвалидностью и другими факторами. Неравенство порождает появление городской географии с сосредоточенными недостатками.

I. Новые формы городской нищеты, рисков и маргинализации в развитых странах

59. Все большее число городских жителей в развитых странах испытывают тяжесть нищеты и социального отчуждения или рискуют попасть в такое положение. В Европейском союзе в эту категорию попадает 24 процента населения, 1 из 10 человек находится в условиях тяжелых материальных лишений и 17 процентов живут менее чем на 60 процентов от среднего дохода по стране⁴³. В целом эти цифры продолжают расти. Во многих других городах сохранение нищеты, переходящей от одного поколения к другому, и неблагоприятного экономического положения тесно связано с местом жительства⁴⁴; оно ассоциируется также с этническим или расовым неравенством и исторической маргинализацией коренного населения. В дополнение к указанным традиционным формам бедности возникают новые проявления социального отчуждения и маргинализации: это, в частности, касается людей, живущих в условиях неразвитой инфраструктуры, нищенствующих иммигрантов, молодежи, относящейся к группам риска, и уязвимых пожилых людей⁴⁵.

J. Усиление кризисов различных типов и связанных с ними протестов

60. С 2008 года мир сталкивается с целым рядом кризисов различного рода – финансово-экономических, экологических, социальных и политических. Такие острые проблемы, как рост безработицы, нехватка продовольствия и сопутствующее повышение цен, напряженность в деятельности финансовых учреждений, отсутствие безопасности и политическая нестабильность, показали, что города мира в разной степени подвержены как разрушительному, так и благотворному воздействию международных рынков, включая вытекающие из этого социальные и политические последствия.

61. Участники недавних протестов и беспорядков в разных городах мира (в том числе в Каире, Мадриде, Лондоне, Нью-Йорке, Стамбуле, Стокгольме и в Рио-де-Жанейро и Сан-Паулу в Бразилии) не только требовали большего равенства и большей интеграции, они также заявили о своей солидарности с соотечественниками и выступили против тех, кто располагает

⁴¹ World Bank (2008), *2008 World Development Indicators*, Washington, D.C. Имеется по адресу: <http://data.worldbank.org/sites/default/files/wdi08.pdf>. OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing. Имеется по адресу: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.

⁴² Неэффективное городское планирование приводит к увеличению неравенства в городах, ограничивая возможности трудоустройства, усугубляя гендерное неравенство, повышая уровень преступности, ограничивая доступ к общественным благам и сокращая формы социального капитала. UN-Habitat, CAF (2014), *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi. Имеется по адресу: http://publicaciones.caf.com/media/39869/construccion_de_ciudades_mas_equitativas_web0804.pdf.

⁴³ European Commission (2014), «Poverty and social exclusion», European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion, March 2014. Имеется по адресу: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>.

⁴⁴ P. Sharkey (2013), *Stuck in Place: Urban Neighborhoods and the End of Progress Toward Racial Equality*, University of Chicago Press, Chicago, 2013.

⁴⁵ M. E. López (2010), «Addressing New Forms of Poverty and Exclusion in Europe», in World и European Sustainable Cities, Insights from EU Research, European Commission, Brussels.

несоразмерно большой долей богатств и возможностей для участия в принятии решений. На протяжении всей мировой истории города служили ареной для протестов, и недавние социальные волнения не являются исключением. Концентрация населения в городских районах компактного проживания позволяет критической массе протестующих собираться вместе и выражать свои мнения, что подчеркивает важную роль городов в качестве рупоров социальных перемен.

К. Рост несоответствия между рабочими местами и людьми

62. Процесс коммерциализации и коммодификации товаров и услуг, который особенно заметен в городах, делает инвестиции в землю, жилье и предоставление общественных и частных благ привлекательными для крупного капитала. Ограничения в области предложения, сокращение субсидий, несовершенство рынка и высокая стоимость жизни уменьшают выбор вариантов, доступных для жителей со средним и низким уровнем дохода и ведут к ситуации, в которой концентрация доступа к собственности, товарам и услугам становится высокой. По мере роста цен бедному населению и часто также среднему классу становится труднее получить доступ к тому типу жилья, которое они хотят иметь; поэтому эти люди вынуждены переселиться в удаленные районы, прилегающие к городам, что приводит к увеличению их расходов и ограничению возможностей пользоваться преимуществами, которые предлагают города. Без надлежащих гарантий обеспечения жилья для бедных слоев населения и в некоторых местах даже для среднего класса и без принятия мер по предоставлению общественных благ для всех и по защите общего достояния нельзя обеспечить одновременно социальную справедливость и эффективность в функционировании городов.

Л. Урбанизация, изменение климата и жизнестойкость городов

63. По мере того, как в мире начинает преобладать городское население, все более актуальными становятся международные дискуссии по вопросам изменения климата. В городах проживает немногим больше 50 процентов населения планеты, однако на эту часть населения приходится 60–80 процентов общемирового потребления энергии и до 70 процентов выбросов двуоксида углерода. В период 1950–2008 годов население планеты увеличилось на 167 процентов, при этом глобальные выбросы углерода от сжигания ископаемых видов топлива и производства цемента выросли на 437 процентов. Уровень урбанизации в мире повысился с 29 до 50 процентов за этот же период⁴⁶.

64. Такие изменения, в свою очередь, усугубляют существующие социально-экономические и экологические проблемы, которые еще более обостряются из-за уязвимости беднейших слоев населения к стихийным бедствиям и последствиям изменения климата в результате стихийной урбанизации и отсутствия надлежащей инфраструктуры. Повышение уровня моря, тропические циклоны и штормы, внутренние наводнения и засухи причиняют серьезный ущерб, который в особенности остро затрагивает обитателей трущоб и беднейшие слои населения, особенно в прибрежных районах. За последние два десятилетия в мире возросло количество регистрируемых стихийных бедствий и число перемещенных лиц. В течение 10-летнего периода с 1994 по 2003 год среднегодовое число регистрируемых стихийных бедствий составило 307. В период 2003–2012 годов оно возросло до 373. При этом среднегодовое число пострадавших стран увеличилось с 104 до 118, среднее количество погибших – с 53 678 до 106 597, а среднегодовая сумма зарегистрированного экономического ущерба возросла с 55 до 156 миллиардов долларов.

65. Важно признать, что города должны также быть частью решения проблемы изменения климата. Сегодня необходимо обеспечивать, чтобы меры, предусматриваемые на глобальном и национальном уровнях, сопровождались согласованными мерами на городском и местном уровнях. Рационально спланированные и управляемые процессы урбанизации, обеспечение транспортных услуг и соответствующее архитектурно-строительное проектирование открывают широкие возможности для интегрирования стратегий обеспечения жизнестойкости городов в программы их устойчивого развития, позволяя защищать достижения развития и снижая уязвимость к различного рода возможным рискам.

М. Сохраняющаяся неустойчивая модель урбанизации

66. Урбанизация способна сделать города более процветающими, а страны более развитыми

⁴⁶ Т. А. Boden, G. Marland, and R. J. Andres (2010) *Global, Regional, and National Fossil-Fuel CO₂ Emissions*, Carbon Dioxide Information Analysis Centre, Oak Ridge National Laboratory, United States Department of Energy, Oak Ridge, Tennessee. Имеется по адресу: http://cdiac.ornl.gov/trends/emis/tre_glob.html.

и богатыми, однако многие города мира оказались совершенно неподготовленными к возникновению пространственных, демографических и экологических проблем, связанных с урбанизацией. В целом урбанизация развивалась на основе модели, которая является неустойчивой во многих отношениях:

а) в экологическом плане из-за сочетания таких факторов, как использование дешевых ископаемых видов топлива, сильная зависимость от использования частных легковых автомобилей и наличие огромных прилегающих к городам районов, оккупирующих земельные угодья, поглощающих ресурсы и во многих случаях посягающих на охраняемые природные территории – в основном в интересах частного сектора, а не гражданского общества⁴⁷;

б) в социальном плане в связи с формами городского развития, приводящими к неравному накоплению богатств и пространственному неравенству и образованию разделенных городов, часто с наличием закрытых охраняемых поселков и трущоб. Городам становится все труднее обеспечивать интеграцию беженцев и мигрантов и обмен человеческими, социальными, культурными и интеллектуальными активами, включая культурное наследие и антропогенную среду, что приводит к пространственной фрагментации по признакам этнической принадлежности, расы, доходов или по другим социальным признакам;

в) в экономическом плане из-за широкого распространения безработицы и неполной занятости и существования различных форм нестабильных и низкооплачиваемых рабочих мест и неформальной приносящей доход деятельности, что приводит к дополнительным экономическим ограничениям, неравному доступу к основным услугам и удобствам и низкому качеству жизни для многих людей.

67. Все эти городские проблемы усугубляются неэффективным планированием и плохой функциональностью многих городов, а также неспособностью создать с учетом местных условий правовые и институциональные структуры, способствующие комплексному и долгосрочному устойчивому управлению городами. Действительно, неэффективное планирование и регулирование урбанизации, приводящее к низкой плотности населения, разделению землепользования, несоответствию между предоставлением инфраструктурных услуг и концентрацией жилых кварталов, а также отсутствию надлежащих уличных сетей наряду с другими последствиями, сокращает возможности использования эффекта масштаба и агломерации.

VII. Возможности устойчивой урбанизации: на пути к новой повестке дня для развития городов

68. Хабитат-III предоставляет сообществу наций уникальный шанс достижения глобальных стратегических целей благодаря использованию крупнейшего потенциала устойчивой урбанизации. Этот шанс сохраняется несмотря на серьезное препятствие, создаваемое непрерывным притоком миллиардов людей в большие и малые города. Устойчивая урбанизация признана одной из ключевых задач в повестке дня в области развития на период после 2015 года ввиду ее непосредственного отношения к развитию стран. Устойчивая урбанизация может вносить вклад в достижение устойчивого развития, делая города и другие населенные пункты более справедливыми и имеющими всеохватывающий характер, для того чтобы они могли обеспечивать устойчивый и всеохватывающий (инклюзивный) экономический рост, социальное развитие и охрану окружающей среды на благо всех людей.

69. Устойчивая урбанизация требует осуществления политики, обеспечивающей справедливое распределение выгод от роста городского населения. Она также требует применения диверсифицированной политики для планирования и управления пространственным распределением населения и внутренней миграцией. Как указывается в докладе Организации Объединенных Наций «Перспективы мировой урбанизации» за 2014 год, политика, направленная на ограничение миграции сельского населения в города, неэффективна в предупреждении роста городов и может быть даже вредной с экономической, социальной и экологической точек зрения⁴⁸. Поэтому необходимо разработать политику, предусматривающую обеспечение более сбалансированного распределения роста городов. Такая национальная городская политика может способствовать развитию городов среднего размера в целях предотвращения чрезмерной концентрации населения в одной или двух очень

⁴⁷ UN-Habitat (2012), *State of the World's Cities 2012/2013*.

⁴⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs, «*World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*» (New York, 2014) (p. 17).

крупных городских агломерациях и уменьшения негативных экологических последствий, часто связанных с такими большими и быстро растущими агломерациями.

70. Эти взгляды и практика являются частью новой повестки дня для развития городов, которая строится на принципах Устава Организации Объединенных Наций с полным уважением международного права и его принципов, подтверждением важности обеспечения свободы, мира и безопасности и уважением всех прав человека. «Новая повестка дня для развития городов» такого рода укрепит концепцию гражданства и обеспечит полное признание культурного разнообразия и вклада культуры в устойчивое развитие.

71. Международное сообщество совместными усилиями пересмотрит повестку дня Хабитат, а также рассмотрит ее осуществление и достижение связанных с ней целей и задач, чтобы согласовать Новую повестку дня для развития городов в 2016 году. Новая повестка дня для развития городов должна быть нацелена на выполнение незавершенных задач Повестки дня Хабитат и Целей развития тысячелетия и в перспективе служить жизненно важным планом действий для повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года. Для этого важно улучшить доступ к данным и информации с разбивкой по уровням дохода, полу, возрасту, расовой и этнической принадлежности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и по другим признакам с учетом национальных, городских и конкретных местных условий⁴⁹.

72. Для достижения успеха имеется большой потенциал, и мы должны целеустремленно действовать в этом направлении. Осуществление Новой повестки дня для развития городов охватит во всей полноте переживаемый мировым сообществом процесс урбанизации, который затрагивает все населенные пункты в мире. Мы можем не только покончить с труппами и решить застарелые проблемы экономической депрессии и социальной маргинализации, но и избавиться от городской нищеты и неравенства и новых форм дискриминации. Благое управление и верховенство права на национальном и субнациональном уровнях будет играть важную роль в решении этих задач, позволяя нам перейти к более устойчивой модели урбанизации. Следовательно, для обеспечения действительно всеобъемлющей и устойчивой урбанизации чрезвычайно важно обеспечить наличие механизмов участия и комплексное планирование развития населенных пунктов и управление ими.

73. Кроме того, Новая повестка дня для развития городов будет направлена на реализацию концепции и практики обеспечения устойчивой урбанизации. Она может придать нашей деятельности устойчивый динамизм, которого пока еще мы не видели и на котором будет строиться достижение многих амбициозных целей повестки дня в области устойчивого развития. Проще говоря, используя новую прагматическую повестку дня для развития городов, можно будет разработать набор параметров для широкого спектра применений, и во всех странах мира может быть запущен главный механизм позитивных изменений в области устойчивого развития. В случае ее успешного осуществления будет активизирован процесс устойчивого развития в глобальных масштабах и, применительно к урбанизации и населенным пунктам, эта повестка позволит нам воспользоваться важными возможностями для обеспечения того, чтобы наши большие и малые города стали более продуктивными, более благополучными и более сплоченными с социальной точки зрения.

74. В частности, комплексный подход, основанный на соблюдении прав человека, позволит добиться значительного прогресса в реализации прав на надлежащее жилище, гарантии владения и основные услуги. Он будет способствовать реализации прав на развитие и надлежащий уровень жизни, включая питание и воду, верховенство закона, благое управление, гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и общую приверженность справедливому и демократическому обществу в целях развития.

75. Первые шаги на пути к нашей амбициозной цели мы сделали почти 40 лет назад на первой конференции Хабитат-I, состоявшейся в Ванкувере, Канада, в 1976 году. После этого мы очень многое узнали о том, что работает, а что нет. Нам стало понятно, какую цену мы платим за стихийную урбанизацию, упущенные возможности. Хабитат-III предоставит нам возможность сообща работать и учиться на ошибках, а также использовать мощный и недостаточно используемый динамический процесс устойчивой урбанизации для

⁴⁹ United Nations, «Outcome Document – Open Working Group on Sustainable Development Goals: Introduction to the Proposal of the Open Working Group for Sustainable Development Goals», Sustainable Development Knowledge Platform, July 2014. Имеется по адресу: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>.

стимулирования в ближайшие 20 лет развития наших культур, наших обществ и экономик наших стран.

VIII. Выводы и рекомендации

76. Спустя примерно 18 лет после принятия Стамбульской декларации и Повестки дня Хабитат международное сообщество продолжает решать серьезные проблемы, с которыми сталкиваются города, и использовать соответствующие возможности. В деле реализации целей Повестки дня Хабитат и Декларации о городах и других населенных пунктах в новом тысячелетии достигнут значительный прогресс. Вместе с тем были и неудачи и возникали проблемы. Как показано в настоящем докладе, появились новые проблемы и сформировались взаимосвязи между ключевыми секторами общества. Хабитат-III – идеальная платформа для решения этих проблем усилиями международного сообщества и использования этих возможностей.

77. Хабитат-III будет одной из первых крупных конференций глобального масштаба, проводимых после принятия повестки дня в области развития после 2015 года. Она предоставит возможность выработать общий взгляд на развитие населенных пунктов и устойчивое развитие городов и обсудить проблемы и возможности, связанные с урбанизацией, в целях осуществления целей в области устойчивого развития. Хабитат-III будет также тесно связана с процессом борьбы с изменением климата в рамках Организации Объединенных Наций.

78. Необходимо активизировать глобальное партнерство и укрепить различные формы регионального и национального сотрудничества в целях устойчивого развития, в частности путем мобилизации необходимых ресурсов для осуществления Новой повестки дня для развития городов. Осуществление этой повестки дня потребует активного участия национальных правительств и местных органов власти, гражданского общества, частного сектора и системы Организации Объединенных Наций.
