



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
15 October 2016

Russian  
Original: English

---

### Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III)

Кито, 17-20 октября 2016 года

Пункт 8 повестки дня

#### Общие прения

### **Региональный доклад по Латинской Америке и Карибскому бассейну Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III): экологически устойчивые города, обеспечивающие равенство**

#### **Записка секретариата**

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) настоящим препровождает Региональный доклад по Латинской Америке и Карибскому бассейну Хабитат-III: экологически устойчивые города, обеспечивающие равенство. Этот доклад был подготовлен Экономической комиссией для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) и Региональным отделением для Латинской Америки и Карибского бассейна Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в сотрудничестве с секретариатом Хабитат-III.

В подготовке данного доклада приняли участие значительное число экспертов из разных стран региона, представляющих различные группы, включая научные круги, гражданское общество, учреждения и программы Организации Объединенных Наций и государственные структуры.

## Содержание

Установочное резюме .....	4
I. Введение .....	8
II. Куда мы движемся? Урбанизация и развитие: тенденции и прогнозы .....	10
A. Демографические изменения в городах Латинской Америки и Карибского бассейна и новые проблемы региона .....	10
B. Рост городов в Латинской Америке и Карибском бассейне .....	11
C. Взрывное разрастание городов: общая ситуация для городов Латинской Америки и Карибского бассейна.....	13
III. Урбанизация и экономика .....	15
A. Преобразование производственной базы, занятость, потребление и городское распределение .....	16
B. Продуктивность и городская экономика в Латинской Америке и Карибском бассейне .....	18
C. Созидательная экономика: экономика, качество жизни и устойчивое развитие .....	20
D. Эффективность и инфраструктура .....	20
E. Потребление и цифровизация .....	20
F. Сохранение неформальной экономики.....	21
G. Занятость в городах и молодежь .....	21
H. Занятость в городах и гендерный фактор .....	22
I. Экономика городских земель и городское производство .....	23
J. Использование прироста стоимости в Латинской Америке и Карибском бассейне .....	24
IV. Урбанизация и социальное равенство .....	25
A. Новые проявления неравенства в городах: процесс старения, городская молодежь, гендерное равенство и этническое разнообразие .....	26
B. Старение населения .....	27
C. Городская молодежь .....	28
D. Гендерное равенство в городах .....	29
E. Этническое разнообразие и неравенство в городах.....	30
F. Выводы .....	31
G. Насилие и отсутствие безопасности в городах .....	42
1. Насилие и отсутствие безопасности .....	42
2. Насилие и различные проявления неравенства .....	43
3. Неравномерное территориально-пространственное распределение насилия .....	44
4. Меры государственного управления для борьбы с насилием и отсутствием безопасности .....	44
5. Предложения по мерам политики .....	46
V. Урбанизация и окружающая среда.....	47
A. Городские экосистемы и сокращение экологических услуг .....	47
B. Управление водными ресурсами и водосборными бассейнами .....	48
C. Доступ к безопасной воде и санитарии.....	48
D. Город и океан .....	50
E. Парки, зеленые зоны, леса и биоразнообразие .....	50
F. Флора и фауна .....	50
G. Загрязнение воздушной среды.....	51
H. Твердые отходы .....	51
I. Потребление энергии.....	51
J. Продовольственная безопасность .....	52
K. Стихийные бедствия и изменение климата: риск и уязвимость .....	52
L. Анализ государственного управления .....	54
M. Производство, распределение и потребление способствуют загрязнению и ухудшению качества жизни в городах.....	56

---

VI.	Урбанизация, управление и институциональный потенциал .....	60
A.	Слабые места и асимметрия институционального потенциала ослабляют государственные меры .....	61
B.	Институциональные механизмы и типология в крупных городах Латинской Америки.....	63
C.	Политика пространственного планирования в регионе .....	67
D.	Проблемы управления городами в Карибском бассейне .....	68
E.	Проблема отсутствия городских данных.....	68
F.	Обновление политики управления городами: право на город и участие граждан .	69
G.	Участие граждан .....	70
H.	Муниципальное законодательство .....	71
I.	Новые формы городского финансирования .....	73
VII.	Выводы и рекомендации .....	79
	Литература .....	82

# **Региональный доклад по Латинской Америке и Карибскому бассейну Хабитат-III: экологически устойчивые города, обеспечивающие равенство**

## **Установочное резюме**

- 1. Новая повестка дня в области устойчивого городского развития в Латинской Америке и Карибском бассейне имеет крайне важное значение для национального развития стран и устойчивого будущего региона**
  1. Для стран Латинской Америки и Карибского бассейна характерна консолидированная урбанизация, основная задача в ходе которой заключается не столько в том, чтобы решить проблемы быстрого перехода от сельского проживания к городскому, сколько в повышении качества жизни, преодолении неравенства и достижении экологической устойчивости в городах. Ощутимый вес городов в плане экономики и населения, связанный с городской консолидацией, имеет два важных последствия: во-первых, урбанизация и городское развитие создают стоимость и должны быть центральными темами в деле национального развития стран; и, во-вторых, городское развитие и городские стратегии, способствующие увеличению выгод урбанизации, имеют исключительно важное значение для обеспечения устойчивого будущего региона.
- 2. Латинская Америка и Карибский бассейн и двойные урбанистические и демографические изменения**
  2. В настоящее время для данного региона характерны двойные изменения: урбанистические (значительное снижение темпов миграции из сельских районов в городские) и демографические (замедление темпов роста численности населения и старение населения).
  3. Высокая концентрация экономической активности, населения и административной деятельности наблюдается в небольшом числе крупных городских центров. Тем не менее, города среднего размера также приобретают все большее значение, хотя они зачастую расположены в крупных городских районах и системах. Негативные внешние воздействия крупных городских центров влияют на экономический рост и качество жизни, поэтому для активизации развития региона чрезвычайно важно учитывать городские системы и взаимодействие между городами различных размеров, главным образом, с экономической точки зрения и в том, что касается миграции между городами.
  4. Рост городских районов в Латинской Америке и Карибском бассейне происходил согласно модели средней плотности, которая стала причиной экологических и экономических проблем и повышения стоимости обеспечения всеобщего доступа к городским товарам и услугам. Островные страны Карибского бассейна отличаются моделью низкой плотности, для которой характерно смешанное и непрерывное чередование городских и сельских районов. Территориальный рост городских периферийных районов и рост населения в них зачастую сопровождается сокращением численности населения в центре городов. Тем не менее, из этой модели существуют исключения: в некоторых городских центрах имеют место повторное заселение, регенерация и уплотнение.
- 3. Новые модели производства, распределения и потребления наряду со старыми структурными проблемами в городской экономике, которые препятствуют экономической интеграции и обеспечению всеобщего доступа к благам городского развития**
  5. Несмотря на важную роль, которую играют в региональной экономике виды деятельности, обычно не являющиеся городскими (экспорт сырьевых товаров и туризм в Карибском бассейне), вклад городов и, в частности, крупных городов, в формирование регионального валового внутреннего продукта (ВВП) является значительным и характеризуется наличием мощного сектора услуг и торговли. В то же время негативные внешние воздействия, отчасти связанные с урбанизацией и слабым планированием, а также традиционные для данного региона структурные проблемы (низкая производительность, неорганизованность и отсутствие инвестиций в инфраструктуру и приобретение знаний), ограничивают те выгоды, которые города могут обеспечить для городского развития (экономика от агломерации и от масштаба, близость производственных факторов, обмен идеями и инновации).
  6. Несмотря на достигнутые в течение последнего десятилетия положительные результаты, в городской экономике сохраняется высокий уровень неформальной занятости, что

ограничивает возможности для улучшения условий труда, особенно для женщин и молодежи, и свидетельствует о важности всеохватного развития на местном уровне и создания качественных рабочих мест.

7. Хотя некоторые страны и города являются лидерами в разработке и внедрении новаторских инструментов для получения и распределения поступлений от изменения стоимости земли в городах, регион по-прежнему сталкивается с весьма неравномерным распределением доходов от урбанизации. Отсутствие инклюзивного землепользования в городах определяет ключевые проблемы городов в регионе: социально-экономическая сегрегация, неорганизованность городов, доступ к жилью, спекуляция и неэффективные системы налогообложения недвижимости.

**4. Были достигнуты значительные успехи в деле сокращения масштабов нищеты и обеспечения доступа к жилью, но неравенство, социально-пространственная сегрегация и общественная безопасность остаются центральными темами региональной повестки дня**

8. Неравенство является одной из основных структурных особенностей стран и городов региона в том, что оно определяет условия высокой уязвимости в секторах с низким уровнем дохода, выражается в пространственном отношении в форме социально-экономической сегрегации и ассоциируется с высоким уровнем насилия и преступности. Повышение инклюзивности в городских районах является одной из основных задач в Латинской Америке и Карибском бассейне.

9. Несмотря на значительные усилия и частичные успехи правительств в деле сокращения масштабов нищеты и, в меньшей степени, неравенства, страны и города в Латинской Америке и Карибском бассейне остаются в числе стран и городов мира с наиболее высоким уровнем неравенства. В результате социально-демографических изменений, среди прочих факторов, неравенство проявляется в новых формах, при этом выделяются четыре основных компонента: старение населения, уязвимость молодежи, постоянные проблемы в области гендерного равенства и внутрирегиональная миграция и более широкое признание этнического многообразия и неравенства.

10. Неравенство имеет серьезные последствия для городов, о чем свидетельствуют социально-экономическая сегрегация по месту жительства, неформальные поселения и неравный доступ к жилью и городской земле. Вместе с тем страны региона добились значительного прогресса в деле сокращения количественного дефицита жилья и неорганизованности и сосредоточены на решении остающихся проблем преодоления качественного дефицита жилья и жилых районов, а также предоставления общественных товаров и услуг. Расширение доступа к жилью имеет большое значение для обеспечения инклюзивности в городских районах. Аналогичным образом, поскольку акцент в регионе делается на содействие домовладению, иногда не уделялось внимания транспортной связи жилья с городскими объектами и услугами и, как правило, игнорировались политические альтернативы.

11. В последние десятилетия регион Латинской Америки и Карибского бассейна перешел от сцен коллективного насилия (в контексте диктатур и партизанских отрядов) к ситуации межличностного насилия с очень высоким уровнем насилия и преступности. Насилие связано с неравенством в трех отношениях: во многих городах уровень насилия снижается при сокращении неравенства (и наоборот), показатели виктимизации воспроизводят формы неравенства (гендерное, молодежное, этническое) и насилие неравномерно распределяется в соответствии с уровнем экономической уязвимости и предоставления услуг, включая безопасность и инфраструктуру. Борьба с неравенством и сегрегацией и содействие принятию мер на уровне общин являются, таким образом, важными шагами на пути к созданию более безопасных городов.

**5. Уязвимость перед лицом последствий изменения климата повышается, причем социально-территориальное воздействие неравномерно, а экологический след растет в результате давления со стороны потребления**

12. Рост городов в Латинской Америке и Карибском бассейне привел к экологическому давлению на города и их экологическую среду, порождая уязвимость, которая неравномерно распределяется в городских районах. Однако главной причиной ухудшения состояния окружающей среды стала не урбанизация, а неустойчивые модели производства, распределения и потребления. В частности, существенный рост частного потребления, включая владение частными автомобилями, приводит к загрязнению и неэффективности. Будучи далекими от

несовместимости с экологической устойчивостью, эффективно управляемые города предоставляют возможность для решения экологических проблем в регионе.

13. При рациональном использовании городской окружающей среды город не может рассматриваться как изолированная система: воздействие на водные ресурсы и водосборные бассейны, зеленые зоны, морскую среду, потребление энергии и материальных ресурсов, а также загрязнение воздуха и поступающее из окружающих городских районов, демонстрируют важность системных мероприятий, при проведении которых признаются связи между городом, его экосистемными услугами и территорией, к которой он принадлежит.

14. Данный регион, в частности, Центральная Америка и малые островные развивающиеся государства Карибского бассейна, крайне уязвимы перед лицом последствий изменения климата, включая экстремальные гидрометеорологические явления, и такая уязвимость усугубляется урбанизацией, для которой характерны слабое планирование и усиление неравенства и сегрегации. Устойчивое и всеохватное городское управление, таким образом, играет важную роль в создании жизнестойких городов. Помимо создания угрозы жизни и благополучию человека экстремальные климатические явления в Латинской Америке и Карибском бассейне оказывают непосредственное воздействие на экономику, инфраструктуру и социальное развитие, порождая насущную необходимость в разработке стратегий и мер адаптации к изменению климата, управлении рисками и финансировании деятельности, связанной с климатом, в городах на международном, национальном и субнациональном уровнях.

**6. Были достигнуты крупные успехи в признании городов в качестве широкомасштабного общественного блага, в то время как в сфере управления устойчивым городским развитием и полной реализации права на город сохраняются организационные недостатки**

15. Быстрое расширение крупных городских районов создало сложную ситуацию в области управления, в которой городская структура и руководство государственными службами не всегда совпадают с административными отделами и ими часто занимаются различные уровни государственного управления. Эта ситуация создает проблемы, связанные с координацией и распределением обязанностей. Кроме того, существует неравенство в области управленческого потенциала между различными по размеру городами: в небольших городах присутствует меньше экономических и людских ресурсов. В странах Карибского бассейна, несмотря на меньший размер городских населенных пунктов, секторальные учреждения, недостаточно развитая земельная политика, и в некоторых случаях отсутствие государственного управления на муниципальном уровне, создают аналогичные проблемы в плане координации и принятия всеобъемлющих мер. Одним из нерешенных вопросов является способность собирать и отслеживать данные на местном уровне, при этом наиболее заметные недостатки наблюдаются в городах среднего и малого размера и в малых островных развивающихся государствах Карибского бассейна, что подчеркивает необходимость в осуществлении программ всестороннего сотрудничества на национальном и международном уровнях.

16. Одним из главных вкладов Латинской Америки и Карибского бассейна в международные дискуссии по вопросам равенства в области городского развития является содействие реализации права на город – коллективного права, основанного на демократическом управлении процессом городского развития. Концепция, в соответствии с которой город является всеобщим благом, материализовалась в данном регионе двумя конкретными путями: во-первых, посредством участия граждан, которое имеет важные последствия для обеспечения транспарентности и подотчетности; и, во-вторых, путем муниципального законодательства, содействующего применению инструментов инклюзивного городского развития. Вместе с тем углубление и региональное распространение процессов, основанных на широком участии, и более широкое применение мер политики, основанных на праве на город, являются задачами, которые еще предстоит выполнить.

17. Если регион намерен заняться решением структурной проблемы традиционно низких налоговых поступлений и незначительного объема инвестиций в инфраструктуру, необходимо активизировать городское финансирование для обеспечения устойчивого городского развития. Городское финансирование базируется на двух основных источниках, которые потребуют укрепления институционального потенциала: во-первых, на самофинансировании за счет усиления права на налогообложение и инструментов извлечения ценности, созданной в результате городского развития; и, во-вторых, на внешних источниках благодаря, среди прочего, государственно-частным партнерствам (хотя пересмотр договоров может создать серьезные трудности), моделям, основанным на регулируемых активах, частным инвестициям и международному сотрудничеству. Учитывая высокий уровень уязвимости в регионе,

---

различные источники финансирования деятельности, связанной с климатом, являются дополнительной зоной повышенного внимания и подчеркивают необходимость укрепления потенциала для разработки качественных проектов, особенно в наиболее уязвимых субрегионах.

18. Устойчивое будущее региона Латинской Америки и Карибского бассейна тесно связано с обеспечением устойчивой урбанизации. Таким образом, для создания устойчивых городов крайне важно в организационной и политической сферах идти по пути, основанном на Новой программе развития городов и региональном плане осуществления, в котором рассматриваются проблемы, связанные с новым этапом городского развития в регионе.

## I. Введение

1. Процессы социально-экономического развития и урбанизации находятся в тесной взаимосвязи. Урбанизация, включая ее экономические, социальные и экологические последствия, возникающие в результате преобразования систем производства, распределения и потребления, теперь протекает с использованием модели, опирающейся не на основные, а на вторичные виды деятельности, которые на продвинутых этапах развития основываются на финансовом капитале и сфере услуг и вписываются в глобальный экономический контекст.
2. Латинская Америка и Карибский бассейн является самым урбанизированным развивающимся регионом в мире – около 80 процентов его населения проживает в городах. При этом между странами существуют различия, и в регионе наблюдаются как примеры консолидированной урбанизации, так и случаи, когда значительная доля населения все еще занята в сельском и сельскохозяйственном производстве. Процесс урбанизации в целом положительно повлиял на показатели развития в Латинской Америке и Карибском бассейне, выявив благоприятную взаимосвязь между такими показателями, как ВВП и индекс развития человеческого потенциала, и усилением процесса урбанизации. Городская экономика способствует повышению производительности благодаря большей близости факторов производства, усилению специализации и укрупнению рынков. Кроме того, города обеспечивают более эффективную мобилизацию людских и технологических ресурсов, что приводит к росту производительности, конкурентоспособности и инноваций.
3. За последние десятилетия развитие городов в Латинской Америке и Карибском бассейне сопровождалось многочисленными достижениями. Несмотря на сохраняющиеся проблемы, которые во многих случаях обусловлены неравенством – одной из главных структурных особенностей этого региона, – значительно снизились показатели нищеты в городах и, в меньшей степени, разница в уровне доходов. Хотя города Латинской Америки и Карибского бассейна по-прежнему являются одними из самых разнородных в мире, позитивные изменения указывают на важное значение осуществления политики городского развития и обеспечения социальной включенности при одновременной защите и объединении их достижений с учетом нынешних социально-экономических условий в регионе.
4. Для этого региона также характерны положительные изменения в области обеспечения общественных благ и сокращение масштабов неорганизованности городов, то есть доли городских жителей, проживающих в неорганизованных поселениях. В связи с этим, следует отметить усилия государственных учреждений по расширению доступа к жилью для наиболее малоимущих слоев населения и принятию всеохватной политики восстановления микрорайонов. Вместе с тем, повышенное внимание, уделяемое вопросу домовладения в этом регионе, привело к тому, что были упущены из вида альтернативные меры, такие как политика аренды.
5. В рамках ведущихся в настоящее время социальных преобразований был достигнут прогресс в области гендерного равенства, в частности в отношении показателей школьного образования и участия женщин в политической жизни, хотя проблема обеспечения равенства на национальном и субнациональном уровнях государственного управления все еще не решена. Медленные изменения степени экономической независимости, неравное положение женщин на рынке труда, разница в уровнях заработной платы и неофициальной занятости и сохраняющиеся препятствия для обеспечения безопасности женщин в городах, в числе многих других аспектов, подчеркивают, что в населенных пунктах этого региона по-прежнему присутствует необходимость в принятии политики в области гендерного равенства.
6. В ряде стран Латинской Америки и Карибского бассейна город все более широко признается общим благом, что подкрепляется законодательными изменениями, касающимися права на город и надлежащее жилье. Содействие реализации права на город в виде конкретных форм участия граждан и мер городской политики представляет собой важный вклад в глобальную дискуссию по вопросам устойчивого городского развития, помещая вопросы инклюзивного и демократического городского развития в центр обсуждений.
7. В контексте происходящего в последние десятилетия укрепления демократии с одной стороны присутствует рост числа инициатив в области участия граждан, а с другой – развитие и улучшение положения субнациональных органов власти. Несмотря на меньшую степень децентрализации по сравнению с той, которая наблюдается в странах, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также сохранение различий в институциональных ресурсах и потенциале в городах разного размера, на местном уровне наблюдалось укрепление форм управления и демократии.



8. В соответствии с этим в последние десятилетия города среднего размера приобрели большее демографическое и экономическое значение, а качество жизни их жителей улучшилось. Хотя в этом регионе сохраняется значительное территориальное неравенство, а доходы по-прежнему сконцентрированы в нескольких городских центрах, в настоящее время наблюдается переход к более справедливым городским системам.
9. Серьезной задачей для этого региона по-прежнему является повышение эффективности и результативности городской экономики. Хотя города являются важной составляющей региональной экономики, негативные внешние эффекты урбанизации, высокая доля неформального сектора в экономике и низкий уровень возмещения общественной ценности в результате развития городов означают, что города этого региона могут эффективнее использовать преимущества урбанизации и создать более динамичную и инклюзивную экономику.
10. Несмотря на социальные достижения в этом регионе, его городам по-прежнему присуща социально-экономическая сегрегация, которая ведет к крайне неравному доступу к городским товарам и услугам. Причиной сегрегации служат разнообразные факторы, включая неравенство доступа к городской земле. Отсутствие эффективной политики землепользования и растущее социально-территориальное неравенство также способствуют неконтролируемому разрастанию городов, что влечет за собой как экономические (расходы на инфраструктуру и оборудование), так и экологические (ухудшение состояния окружающей среды, нагрузка на экосистемные услуги, повышение потребления электроэнергии и выбросов парниковых газов и т.д.) последствия.
11. Одной из ключевых задач в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна по-прежнему является повышение безопасности в городах, поскольку там сохраняются весьма высокие показатели насилия в городах и во многих случаях они растут. Эту проблему осложняют взаимосвязи между насилием и различными проявлениями неравенства (доход, группы, местонахождение) не только с точки зрения управления, но и городской социальной включенности.
12. Несмотря на улучшение охвата основными услугами в области санитарии и снабжения питьевой водой в этом регионе, для появления хорошо управляемых городов, в которых был бы обеспечен всеобщий доступ к основным услугам, по-прежнему необходимо решить серьезные проблемы, связанные с качеством и эффективностью. Повышение экологического следа и уровней загрязнения во многом обусловлено значительным ростом частного потребления, а не абсолютным приростом населения. Несмотря на растущую осведомленность и политическую волю в отношении вопросов охраны окружающей среды, по-прежнему не проводится эффективная политика по сокращению деградации окружающей среды в городах и их окрестностях. В отношении государственной политики развития городов, определенной в новой программе устойчивого развития городов, важно «отделить» экономический рост от воздействия на окружающую среду.
13. В то же время, возросшие последствия изменения климата для региона, который и без того является крайне уязвимым, создают новые проблемы для его дальнейшей урбанизации. Причина такой уязвимости в основном заключается в том, что процесс урбанизации идет быстро и неравномерно, оказывая неодинаковое воздействие. Поддержка мер по адаптации, необходимых для смягчения роста связанных с этим рисков, осуществляется путем укрепления координации между заинтересованными сторонами (местными и национальными органами власти, международными учреждениями, частным сектором и гражданским обществом) и мобилизации климатических фондов.
14. Основные трудности в этом регионе связаны с координацией между муниципалитетами в крупных городских агломерациях и городских системах, и существуют различия в потенциале по наращиванию масштабов устойчивого городского развития. В этом контексте стоит отметить нынешнюю нехватку потенциала в области мониторинга городского развития с использованием качественной информации.
15. Опыт данного региона свидетельствует о том, что странам Латинской Америки и Карибского бассейна предстоит внести большой вклад в рассмотрение и осуществление Новой программы развития городов. Помимо закрепления успехов, достигнутых за прошедшие десятилетия, Новая программа развития городов призвана оказывать поддержку мерам, принимаемым на местном, субнациональном, национальном и региональном уровнях с целью решения сохраняющихся проблем. В контексте Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) и осуществления новой региональной программы развития городов на период после 2016 года регион уже закладывает

фундамент для создания плана действий, в соответствии с которым на основе всеобщего консенсуса и соглашений будет вестись осуществление новой парадигмы развития городов в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития, в частности с учетом цели 11 («Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов»).

## **II. Куда мы движемся? Урбанизация и развитие: тенденции и прогнозы**

16. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна претерпел быструю трансформацию из сельского в городской менее чем за 40 лет (1950–1990 годы) и достиг этапа консолидации городского населения, на котором главная задача заключается не в управлении стремительным преобразованием сельских районов в городские, а в обеспечении качества жизни и устойчивого развития в городах. Кроме того, в регионе наблюдается демографический переход, который имеет две особенности: благоприятная демографическая среда при увеличении численности экономически активного населения и относительном уменьшении зависимого населения; и стареющее население, которое обуславливает необходимость в принятии мер по адаптации городов к потребностям все более зависимого населения.

17. Кроме того, богатство, нищета, доходы, равно как и социально-экономические, административные и политические функции плотно сконцентрированы в немногих крупных городских центрах. Несмотря на то, что крупные города утратили свою относительную значимость ввиду негативных внешних факторов и появления и развития средних городов, их совокупное производство будет и впредь обеспечивать значительный вклад в развитие региона с учетом их динамики роста.

18. Городские районы существенно разрослись, однако в регионе также наблюдается снижение плотности населения. Этот рост приводит, в частности, к повышению расходов на оказание общественных услуг и усложнению системы управления, и ожидается, что темпы разрастания городов будут повышаться, хотя степень интенсивности этого явления бывает различной. В ряде стран Карибского бассейна эта тенденция привела к появлению такой городской структуры, в которой городские районы перемежаются с сельскими, причем таким образом, что между ними становится трудно провести четкое различие.

### **A. Демографические изменения в городах Латинской Америки и Карибского бассейна и новые проблемы региона**

19. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна является одним из самых урбанизированных в мире – 79,5 процента его населения проживает в городах – немногим меньше, чем в Северной Америке, где доля городских жителей составляет 81 процент. Несмотря на то, что урбанизация в этом регионе уже находится на этапе консолидации, по оценкам, к 2050 году численность городского населения возрастет до 86,2 процента. За этим усредненным показателем скрываются разные национальные и субрегиональные фактические данные, и наиболее высокая степень консолидации наблюдается в Южной Америке (83 процента городских жителей), за которой следует Центральная Америка (73 процента) и Карибский бассейн (70 процентов), хотя темпы урбанизации на разных островах в последнем субрегионе сильно разнятся (ДЭСВ, 2015 год).

20. В результате урбанизации в Латинской Америке и Карибском бассейне значительно возросло число городов и изменилась относительная значимость размеров города. Численность населения, проживающего в городах с менее чем 300 000 жителей, сократилась, а число жителей городов с населением 300 000 человек – 1 млн. человек в среднем осталось на прежнем уровне. Вместе с тем, за последние 20 лет количество городов с населением от 300 000 до 500 000 человек удвоилось, а число городов с населением от 1 до 5 млн. человек возросло на 50 процентов, что свидетельствует об увеличении относительной значимости средних городов, многие из которых появились на территориях, относящихся к городским агломерациям и крупным городам. В то же время, в городах с населением более 5 млн. человек, которые исторически являются главными центрами развития, в последние два десятилетия наблюдается относительная стагнация. По оценкам, в ближайшие годы наиболее интенсивно будут расти города с населением менее 300 000 жителей (небольшие) и от 1 до 5 млн. жителей (средние) (ДЭСВ, 2015 год) на фоне постоянных, но низких темпов роста численности городского населения.

21. Новый этап урбанизации в регионе, который характеризуется замедлением роста численности городского населения и открытием «окна возможностей» для создания

благоприятной демографической среды, свидетельствует о том, что следует направить усилия на осуществление политики и процессов территориально-пространственного планирования и планирования землепользования, способствующих созданию более инклюзивных, экономически динамичных и экологически устойчивых городов.

## **В. Рост городов в Латинской Америке и Карибском бассейне**

22. Процесс урбанизации в Латинской Америке и Карибском бассейне привел к резкому всплеску числа крупных городов (и мегаполисов), в которых сосредоточилось городское население и экономический рост<sup>1</sup>. От 60 до 70 процентов регионального ВВП производится в городах (UN-Habitat, 2012). По оценке «Глобального института МакКинзи» (MGI, 2011), 198 крупных городов Латинской Америки обеспечат 65 процентов роста ВВП в этом регионе в период между 2007 и 2025 годами, что составляет 6 процентов от прогнозируемого роста глобального ВВП, и это более чем в 1,5 раза превышает предполагаемый вклад в экономическую деятельность от крупных городов Западной Европы и сравнимо с вкладом, ожидаемым от крупных городов Индии<sup>2</sup>.

23. Регион отличается высокой степенью географической концентрации производства (ВВП) и численности населения, особенно в Бразилии, Перу, Уругвае и Чили<sup>3</sup>. Степень географической концентрации ВВП в странах Латинской Америки, как правило, выше, чем в странах ОЭСР (ECLAC, 2015b). Экономическая активность в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна особенно сильно сконцентрирована в городах и пригородных районах, причем степень концентрации здесь выше, чем в любом другом развивающемся регионе (MGI, 2011; UN-Habitat, 2012). В 2010 году на провинцию и город Буэнос-Айрес, штат Мехико и город Мехико и штат Сан-Паулу пришлось почти четверть регионального ВВП (ECLAC, 2015b). Во многих странах концентрация экономической деятельности совпадает с централизацией социально-экономических, административных и политических функций в одном или нескольких городах. Также появляются крупные городские конурбации, а территориальная экспансия городов приводит к тому, что крупные города расползаются за пределы административных границ своих муниципалитетов и, в конце концов, физические стыкуются с другими городскими центрами, образуя городские агломерации и сложные городские системы.

24. Крупные города по-прежнему стимулируют рост и социально-экономическое развитие в регионе, однако представляется, что городская сеть усложнилась и что в настоящее время идет рассредоточение экономической деятельности и населения (UN-Habitat, 2012). Латинская Америка и Карибский бассейн является единственным в мире развивающимся регионом, в котором улучшилась структура системы городов, а количество средних городов увеличилось (Roberts, 2015). За период с 2000 по 2012 годы значительно снизилась географическая концентрация ВВП в Аргентине, Бразилии, Колумбии и Мексике<sup>4</sup>, в то время как концентрация ВВП в Многонациональном Государстве Боливия, Панаме, Перу и Чили (ECLAC, 2015b) возросла. Опыт стран с успешно развивающейся экономикой говорит о том, что гармоничное развитие региональных и городских систем повышает эффективность городов среднего размера.

25. Рост экономического и демографического значения средних городов и повышение их конкурентоспособности и качества жизни представляет собой важное изменение (Roberts, 2015). В настоящее время около 24 процентов городского населения региона проживает в средних городах (от 1 до 5 млн. человек), где им могут быть предложены более выгодные условия по сравнению с мегаполисами. В мегаполисах появляются признаки отрицательных экономических последствий агломерации (перегруженность, загрязнение окружающей среды, ненадежность и уязвимость), которые сводят на нет преимущества от масштаба и агломерации, снижая качество жизни и ограничивая экономическую динамику (UN-Habitat, 2012). В то же время, средние города имеют потенциал для роста и возможность использовать стратегии, направленные на предотвращение появления негативных внешних эффектов.

<sup>1</sup> Крупные города: от 5 до 10 миллионов жителей; мегаполисы: более 10 миллионов жителей.

<sup>2</sup> С населением 200 000 человек или более.

<sup>3</sup> Во всех странах Латинской Америки, за исключением Многонационального Государства Боливия и Эквадора, концентрация ВВП превышает концентрацию населения.

<sup>4</sup> В Бразилии этот процесс объясняется резким падением географической концентрации ВВП из-за относительного сокращения доли Рио-де-Жанейро, Риу-Гранди-ду-Сул и Сан-Паулу в совокупном ВВП Бразилии (ЭКЛАС, 2015b).

26. Зачастую средние города в Латинской Америке и Карибском бассейне возникают в крупных городских агломерациях и системах, таких как субагломерационные города, но их появление также может быть связано с центрами, где размещено промышленное или сырьевое производство либо предприятия по обработке природных ресурсов. Увеличилось число новых категорий и типов городов, таких как приграничные города, возникающие в результате роста объема международной торговли (UN-Habitat, 2012), и города, появление которых обусловлено деятельностью по добыче природных ресурсов или, как в Карибском бассейне, туризмом, и они становятся новыми полюсами миграции<sup>5</sup>. Эта модель роста городов способствует рассредоточению экономической деятельности и служит причиной растущей миграции между городскими районами, что говорит о том, что важно более внимательно изучать динамику миграции между городами (Rodríguez, 2011).

27. В целях укрепления регионального развития важно анализировать существующие городские системы и взаимодействие между городами, имеющими разные размеры, функции и роли. Более того, сегодня признается, что жизнедеятельность города в рамках национальных и глобальных городских систем определяется не только его размерами, но также и его функциями и связями с национальными, региональными и глобальными торговыми, конкурентными и инвестиционными сетями, а также сетями знаний. Эффективность деятельности средних городов зависит от уровня, качества и общей направленности их производственно-сбытовых цепочек и логистических систем в регионе, которые служат основой развития региональной экономики, а также объемом торговли и услуг, поставляемых другим городам на национальном или международном уровнях (Roberts, 2015). В этой связи требуется разработать новые стратегии в поддержку эндогенного роста в средних городах, расположенных в неблагоприятных районах (на основе мер политики, поощряющих децентрализацию, передачу навыков и экономическое развитие на местном уровне), с тем чтобы превратить их в «пространство возможностей» и содействовать справедливому экзогенному росту, укрепляющему развитие. Опыт Бразилии иллюстрирует важное значение улучшения связей и взаимодействия в области управления городскими системами в целях совершенствования управления, экономического развития и инвестиций в инфраструктуру, имеющую стратегически важное значение, что, в свою очередь, способствует привлечению внутренних и иностранных инвестиций в местную экономику. Опыт Колумбии раскрывает преимущества усиления конкуренции за ресурсы, с тем чтобы капитал мог способствовать повышению эффективности работы местных органов власти (Roberts, 2015).

28. Города Латинской Америки и Карибского бассейна и динамика их роста имеют решающее значение для развития этого региона. Таким образом, для перехода стран на новый уровень развития крайне важны стратегии, нацеленные на поощрение более справедливых и конкурентоспособных городов, основанные на национальных стратегиях и нормах, затрагивающих экономические показатели, рациональное пользование физической средой, местное землепользование и инфраструктуру городов.

**Вставка 1: Центральная Америка: быстрая, неравномерная и исключаящая урбанизация**

Хотя страны Центральной Америки еще не достигли среднего уровня урбанизации Латинской Америки (около 80 процентов), этот регион более не является преимущественно сельским. За четыре десятилетия уровень его урбанизации вырос с 40 процентов в начале 1970-х годов до 63,7 процента к 2015 году. Хотя процесс урбанизации идет медленно (жители региона стали преимущественно горожанами только к концу 1990-х годов), до недавнего времени в странах с преобладающей аграрной экономикой наблюдался быстрый процесс урбанизации.

В настоящее время более половины населения шести стран Центральной Америки проживает в городах, и наименее урбанизированной страной является Гондурас, а самой урбанизированной – Панама. В результате стремительной урбанизации возник высокий дефицит социальных объектов и городских услуг, что особенно заметно в окрестностях наиболее крупных городов. Этот процесс сочетается с высокими темпами роста числа городских транспортных средств в отсутствие соразмерной модернизации дорожной инфраструктуры, из-за чего передвижение становится затрудненным, медленным и дорогостоящим.

Ожидается, что темпы урбанизации в странах Центральной Америки продолжат повышаться, и, с учетом того, что демографический вес этих стран в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна будет расти еще быстрее по сравнению с другими регионами (например, Южным конусом), необходимо реализовать комплекс мер для решения проблем, связанных с этим сценарием. Таким образом, разработка государственной политики должна вестись с учетом более населенных стран Центральной Америки с более высокой плотностью населения и степенью урбанизации.

<sup>5</sup> В 1950 году насчитывалось 320 городов, население которых превышало 20 000 жителей; спустя полвека таких городов стало 2 000 (Родригес, 2011 год; ООН-Хабитат, 2012 год).

Ряд факторов, таких как земельные ресурсы и рынки труда, отсутствие безопасности, проблемы, связанные с мобильностью, и неравенство доходов, обусловили переход городов Центральной Америки к социально-территориальной сегментации жилья и совместного проживания, что нашло свое отражение в появлении эксклюзивных районов (с закрытым или открытым доступом), которые полностью противоположны районам для бедных, чье существование, и даже соседство с первыми в некоторых городах, лишь усиливает социальное расслоение. В результате социальные отношения в городских районах становятся менее горизонтальными, но более эпизодичными и иерархическими.

Во всех случаях присутствует одна общая черта: тесная взаимосвязь между территориальным распределением населения и распределением по уровням доходов, что приводит к уменьшению социальной сплоченности в городах и увеличению фрагментации частного и государственного потребления, усиливая тем самым порочный круг нищеты и проявления социального и территориального неравенства, а также дифференцированного доступа к праву на город или даже полного его отсутствия.

*Авторы:* Пабло Яньес, Умберто Сото и Эрнан Гомес, ЭКЛАК Мексика.

### С. Взрывное разрастание городов: общая ситуация для городов Латинской Америки и Карибского бассейна

29. Разрастание городов в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна значительно увеличилось, характеризуясь различной степенью интенсивности, и было обусловлено, среди прочего, ростом численности населения и доходов; преобразованием и территориальным распределением производственной структуры; снижением среднего размера домохозяйства; приватизацией общественных зон; увеличением расходов на жилье; спекулятивными операциями; желанием жить в закрытых кондоминиумах, чтобы получить защиту от реального или представляемого насилия; и неэффективным городским и территориальным планированием.

Таблица 1

**Латинская Америка и Карибский бассейн (10 городов): рост городов, народонаселение, землепользование на душу населения в 1990, 2000 и 2015 годах**

Город	Площадь городской застройки (в гектарах)			Население			Землепользование на душу населения (в метрах)		
	1990 год	2000 год	2015 год	1990 год	2000 год	2015 год	1990 год	2000 год	2015 год
Белу	49 460	58 057	65 471	2 745 708	3 496 348	4 139 468	180	166	158
Богота	32 155	36 966	41 550	4 450 735	6 508 251	8 854 881	72	57	47
Буэнос-Айрес	134 033	159 265	196 446	10 615 361	11 839 083	14 065 924	126	135	140
	9 227	17 336	27 624	475 734	732 090	1 082 217	194	237	255
	7 636	10 767	15 730	375 046	483 533	635 415	204	223	248
	2 667	3 274	3 385	206 665	241 028	266 021	129	136	127
	102 982	136 823	214 867	9 741 580	12 540 064	18 111 506	106	109	119
Кито	9 965	16 750	42 894	906 139	1 405 938	2 317 510	110	119	185
	45 713	57 130	77 266	4 499 499	5 396 623	6 561 224	102	106	118
	16 030	24 596	37 246	632 644	1 164 332	1 738 963	253	211	214

*Источник:* Программа расширения городов, Нью-Йоркский университет, 2016 год

30. Рост площади городов привел к увеличению управленческих расходов, включая затраты на душу населения на предоставление основных коммунальных услуг во все более отдаленных и наименее населенных районах. В настоящее время города Латинской Америки и Карибского бассейна довольно плотно заселены по сравнению с другими городскими районами по всему миру (UN-Habitat, 2012), и, по оценкам Программы расширения городов Нью-Йоркского университета, землепользование в расчете на душу населения на региональном уровне снижалось в период с 1990 по 2015 годов. Вместе с тем, во многих крупных городах региона (Буэнос-Айрес, Мехико, Сантьяго) показатель землепользования на душу населения продолжает расти. Согласно оценкам расширения городов Института земельной политики

им. Линкольна, разрастание городов будет по-прежнему набирать темпы в условиях постоянной плотности населения и снижения плотности населения на 2 процента в год<sup>6</sup>.

31. В Латинской Америке присутствует положительная взаимосвязь между ВВП на душу населения и плотностью населения, что свидетельствует о том, что уровень экономической активности выше в районах с более высокой плотностью населения. Благодаря этому такие районы могут эффективнее использовать преимущества агломерации; по сути, в регионах, где расположены столицы, отмечаются высокие уровни ВВП на душу населения и плотности населения. На эти регионы приходится наибольшая доля регионального ВВП (61 процент), и в них проживает 41 процент населения. Кроме того, существуют густонаселенные районы с низкой производительностью, обеспечивающие 21 процент ВВП при 32 процентах населения. В общей сложности на густонаселенные районы приходится около 82 процентов ВВП и 73 процентов населения (ECLAC, 2015b).

32. В последние десятилетия городское планирование привело к росту закрытых и монофункциональных пространств. Наблюдается тенденция сокращения населения многих городских центров в результате нарастающих процессов миграции из центра на окраины городов. Политика в области социального жилья и относительно низкая стоимость земли привели к появлению жилых районов на окраинах городов и способствовали социально-пространственному расслоению. Наблюдается ряд исключений из сценария снижения численности населения в центре города (например, Сантьяго), что свидетельствует о том, что повторный рост численности населения городских центров и их восстановление – это вполне возможный процесс в Латинской Америке и Карибском бассейне.

33. В ряде стран Карибского бассейна также отмечалось учащение разрастания городов с невысокой плотностью населения, что нередко приводит к появлению такой структуры, в которой городские районы перемежаются с сельскими, что затрудняет проведение различия между ними. Иногда при этом образуется сплошная полицентрическая городская среда, схожая с городами-государствами (Verrest and others, 2013), как, например, в Барбадосе. Согласно оценкам «Энджел» (2010 год), если нынешние тенденции сохранятся в нескольких странах Карибского бассейна, включая Барбадос, Гайану, Суринам, Тринидад и Тобаго и Ямайку, до 2050 года, площадь городских районов может удвоиться или даже увеличиться вчетверо, оказывая давление на экосистемные услуги и пахотные земли.

#### **Вставка 2: Цель 11 в области устойчивого развития**

Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов

11.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы;

11.2 К 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц;

11.3 К 2030 году расширить масштабы открытой для всех и экологически устойчивой урбанизации и возможности для комплексного и устойчивого планирования населенных пунктов и управления ими на основе широкого участия во всех странах;

11.4 Активизировать усилия по защите и сохранению всемирного культурного и природного наследия;

11.5 К 2030 году существенно сократить число погибших и пострадавших и значительно уменьшить прямой экономический ущерб в виде потерь мирового валового внутреннего продукта в результате бедствий, в том числе связанных с водой, уделяя особое внимание защите малоимущих и уязвимых групп населения;

11.6 К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов;

11.7 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов;

11.a Поддерживать позитивные экономические, социальные и экологические связи между городскими, пригородными и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития;

<sup>6</sup>

Институт земельной политики им. Линкольна, Атлас расширения городов (2012 год).

11.b К 2020 году значительно увеличить число городов и населенных пунктов, принявших и осуществляющих комплексные стратегии и планы, направленные на устранение социальных барьеров, повышение эффективности использования ресурсов, смягчение последствий изменения климата, адаптацию к его изменению и способность противостоять стихийным бедствиям, и разработать и внедрить в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы меры по комплексному управлению связанными с бедствиями рисками на всех уровнях;

11.c Оказывать наименее развитым странам содействие, в том числе посредством финансовой и технической помощи, в строительстве экологически устойчивых и прочных зданий с использованием местных материалов.

*Источник: Резолюция A/70/1 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.*

### Ш. Урбанизация и экономика

34. Производство, распределение и потребление товаров и услуг в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна расположены в основном в городах. Рост производительности и обеспечение всеобщего доступа к качественным товарам и услугам в значительной мере зависят от уровня государственных и частных инвестиций в городских районах. Поскольку инвестиции в городскую инфраструктуру, как правило, производятся за счет государственных средств и в последние десятилетия они были в основном убыточны, во многих городах этого региона инвестиции рассматривались как фактор, ограничивающий рост, экономическое развитие и интеграцию. Вместе с тем, приток инвестиций в инфраструктуру, укрепление преимуществ агломерации и уменьшение отрицательных экономических последствий городской среды в результате незапланированного роста городов способны существенно повлиять на динамику экономического роста и устойчивое городское развитие.

35. Если ранее экономика городов Латинской Америки и Карибского бассейна опиралась на промышленность, то теперь она имеет смешанную основу, в которой за последние 20 лет значительно вырос сектор услуг. Так, в настоящее время в городской экономике стран Латинской Америки и Карибского бассейна сектор услуг явно доминирует, обеспечивая занятость 70 процентов городского населения (ИО, 2010), и ожидается, что в результате прямых иностранных инвестиций (UNEP, 2010) к 2025 году в нем появится более 60 миллионов новых рабочих мест (MGI, 2011). Вместе с тем, этот сектор характеризуется низкой производительностью и высоким уровнем неофициальной занятости.

36. Текущий демографический процесс представляет собой прекрасную возможность для проведения второго перехода к городскому обществу, на этот раз с опорой на более организованную, эффективную и устойчивую систему, учитывающую проблемы, присущие этому региону (UN-Habitat, 2012). Можно воспользоваться преимуществами замедления темпов роста населения и направить усилия на территориально-пространственное планирование и укрепление устойчивого развития городов. Эта ситуация сохранится в течение максимум 30 лет<sup>7</sup>, открывая возможность для крупных инвестиций, нацеленных на подготовку стран к будущим вызовам, с опорой на динамизм экономически активного населения (UN-Habitat, 2012). Таким образом, регион Латинской Америки и Карибского бассейна имеет возможность завершить период экономической отсталости, неравенства и экологической неустойчивости, и начать переход к новому городскому обществу, который позволит добиться значительного улучшения качества жизни в городах (ECLAC, 2013).

37. Неофициальная занятость, безработица и отсутствие гарантий занятости по-прежнему представляют собой серьезные проблемы. Однако неофициальная занятость также сыграла важнейшую роль в экономическом развитии городов региона, несмотря на то, что она негативно сказалась на условиях труда и экономической эффективности.

38. Города Латинской Америки и Карибского бассейна и динамика их роста имеют решающее значение для развития этого региона. Использование городского планирования и управления городским хозяйством в качестве инструмента обеспечения экономической устойчивости городов имеет первостепенное значение для создания эффективной и устойчивой государственной политики и решения экономических проблем, связанных со вторым переходом к городскому обществу, который понимается как консолидация городов в качестве «платформы» для обеспечения всеобщего доступа к качественным товарам и услугам, а также развития экономики и производства.

<sup>7</sup> В конечном итоге число иждивенцев увеличится, и эта ситуация станет проблемной с точки зрения устойчивости.

## **А. Преобразование производственной базы, занятость, потребление и городское распределение**

39. Города являются локомотивами и узловыми точками экономики стран этого региона, и, таким образом, задача заключается в том, чтобы повысить их экономические показатели экологически устойчивым образом (ECLAC, 2014e). Крупные города осуществляют политику и стратегии, направленные на укрепление и использование преимуществ эффекта масштаба и агломерации, не допуская при этом появления внешних издержек, отрицательно сказывающихся на экономических показателях.

40. Отмечаемый в городах рост нормы прибыли при расширении масштабов производства обусловлен диверсификацией экономической деятельности в городах, концентрацией общественных благ и стабильного социального капитала, высокой плотностью сети контактов, условиями для инноваций и сниженными операционными издержками. Вместе с тем, эти преимущества могут повлечь за собой такие негативные внешние эффекты, как увеличение транспортных расходов и цен на землю, перегрузка транспортной сети и загрязнение окружающей среды.

41. Конкурентоспособность городской производственной базы зависит от экономических переменных, определяющих объем производства местных предпринимателей, а к их наиболее значимым факторам относятся качество факторов производства (включая рабочую силу), наличие природных ресурсов и технологий, барьеры для притока на рынок новых инвестиций и заменителей местной продукции, а также динамика развития рынков сбыта продукции.

42. Улучшение производственной базы является одной из ключевых областей для принятия мер в области государственной политики. В этом регионе такая политика ориентирована на повышение конкурентоспособности городской экономики и содействие появлению эффектов агломерации и масштаба, что может проявляться в виде выгод от месторасположения и урбанизации. Таким образом, для обеспечения роста производства городского хозяйства в странах Латинской Америки и Карибского бассейна необходимо наращивать области знаний и адекватно оценивать другие области производства с целью оптимизации использования эффектов агломерации и масштаба.

43. Повышению конкурентоспособности также благоприятствовали процессы развития местной экономики, направленные на обеспечение широкого участия, которое поощряет заключение партнерских соглашений между заинтересованными сторонами из всех секторов в конкретном городском центре. Цель экономического развития на местном уровне заключается в том, чтобы предоставить «дорожную карту» ведущим частным и государственным субъектам региона и тем самым обеспечить условия для совместной разработки и осуществления стратегий городского и территориального развития.

44. Проблемы развития городов могут быть глубже поняты субнациональными органами власти, а муниципальные власти могут разрабатывать наиболее подходящие меры политики в отношении каждого конкретного города или района. За последние два десятилетия в результате процессов децентрализации полномочия в этом регионе перешли с национального на субнациональные уровни. Вместе с тем, устойчивость городской среды тесно связана с консолидацией финансовых полномочий субнациональных органов и укреплением их учреждений (IDB, 2011). В большинстве стран региона налоговая база, на которую опираются местные органы власти, не является ни достаточной, ни современной, что не позволяет субнациональным органам власти продуктивно выполнять все более важную функцию обеспечения социальной защиты и управления городским хозяйством, что в ряде случаев приводит к новому витку централизации в регионе (IDB, 2011; UN-Habitat, 2012). По сути, несмотря на в целом удовлетворительное состояние налогово-бюджетного баланса городов Латинской Америки и Карибского бассейна, государственные расходы в городах находятся на относительно низком уровне, что привело к дефициту основных услуг, таких как образование, здравоохранение, инфраструктура и материальная база.

45. Субнациональные органы власти имеют три основные обязанности: развитие местного потенциала, навыков и сравнительных преимуществ; сбор и обновление высококачественных данных на местном уровне (с целью выявления проблем и определения приоритетности мер политики); и улучшение связей между сельскими и городскими районами в целях повышения показателей занятости и содействия обмену, созданию производственно-сбытовых цепей и эффективному движению капитала. Некоторые из наиболее важных мер политики, которые могут быть выработаны с учетом этого контекста, включают укрепление местных учреждений и нормативно-правовой базы; обеспечение необходимой инфраструктуры для инновационной деятельности и развития человеческого капитала; упрощение административных процедур для



создания компаний, получения патентов и ведения общих деловых операций<sup>8</sup>; координацию землепользования и планирования городской инфраструктуры; оказание содействия, стимулирование и поощрение профессиональной подготовки отдельных лиц и создания бизнес-инкубаторов; и создание атмосферы доверия в том, что касается контрактов, а также эффективной и надежной правовой системы на субнациональном уровне. Одним из важнейших факторов для улучшения таких процессов является качество местных институтов, даже при том, что на него негативно воздействует коррупция и уклонение от налогов, что снижает качество городского управления и вызывает серьезные проблемы (MGI, 2011).

46. В ответ на экономические и социальные преобразования, вызванные процессами урбанизации, были приняты политические меры в масштабе городов. Вместе с тем, случаи разработки скоординированной стратегии или политики развития городов на национальном уровне редки. Урбанизация все еще способна радикально изменить страны, в особенности развивающиеся страны (Glaeser and Joshi-Ghani, 2014), и именно так национальная политика развития городов может применяться в качестве стратегии развития на страновом уровне. Национальные меры политики в области развития городов рассматриваются как «согласованный набор решений» и как проводимый под руководством правительства процесс, в рамках которого заинтересованные стороны объединяют свои усилия и формируют общее представление о долгосрочном городском развитии (UN-Habitat 2014b: 2); они также подтверждают позитивную роль урбанизации в процессе развития стран и направлены на максимизацию преимуществ урбанизации (UN-Habitat, 2014b 4b).

### **Вставка 3: Национальные стратегии по вопросам городов в Латинской Америке и Карибском бассейне**

В Латинской Америке и Карибском бассейне имеется опыт осуществления национальных стратегий по вопросам городов, в том числе конкретных стратегий в Бразилии, Колумбии и Чили, а также оказания содействия законодательным и институциональным изменениям в целях перестройки руководящих органов, занимающихся вопросами разработки и осуществления новой стратегии развития городов, таких как министерство городов в Бразилии, министерство жилищного строительства, городов и территориального развития в Колумбии, министерство градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства в Эквадоре и в последнее время – Секретариат аграрного, территориального и городского развития в Мексике. Таким переменам способствует прогрессивное развитие законодательства, и в ряде случаев, как, например, в Сальвадоре, благодаря жилищной политике был достигнут прогресс в деле разработки всеобъемлющего перспективного видения развития городов. Компоненты стратегии по вопросам городов включены и в национальные планы развития, в частности в Аргентине, Гватемале и Доминиканской Республике.

Ввиду того, что такие события, а также возникающие в связи с ними проблемы и возможности контекстуально весьма существенно различаются, реакция на них в разных местах также не одинакова. Хотя нельзя сказать, что существует единая или универсальная модель национальной стратегии по вопросам городов, можно отметить некоторые общие черты, которые могут стимулировать разработку стратегии нового поколения в регионе:

1. Институциональные изменения на национальном уровне свидетельствуют о том, что к проблемам городов и роли национальных правительств в этом вопросе начинают подходить более внимательно. Растет также понимание необходимости осуществления координации между различными уровнями управления в целях реализации конкретных стратегий по вопросам городов. В одних случаях особое внимание уделяется роли городской системы в обеспечении роста. В других основной аргумент заключается в том, что политика в отношении городов должна быть направлена на сокращение масштабов нищеты и удовлетворение основных потребностей, как это имеет место в Сальвадоре.
2. Появляется осознание необходимости создавать правовые и финансовые инструменты, а также инструменты территориально-пространственного планирования. В некоторых случаях финансовые инструменты зависят от наличия инструментов территориально-пространственного планирования. Существует также понимание двух ключевых аспектов: с одной стороны, социальной функции собственности, а с другой – необходимости вовлечения частного сектора в процесс финансирования устойчивого городского развития. В Бразилии, Колумбии и Эквадоре были внесены существенные изменения в инструменты управления земельными ресурсами.
3. Вспомогательная деятельность была децентрализована, особенно в Латинской Америке. Национальная стратегия развития городов связана с процессами децентрализации, а в некоторых случаях подход к вопросам землепользования и их решение связаны и с децентрализацией

<sup>8</sup> Содействие наращиванию человеческого капитала способствует культурному и институциональному развитию, социальной сплоченности, улучшению охраны окружающей среды и санитарно-гигиенических условий, укрепляет участие граждан и сокращает преступность (ОЭСР, 1999 год).

финансово-бюджетной деятельности, расширением автономии и процессами территориально-пространственного планирования. Хорошие примеры есть в Эквадоре и в некоторой степени – в Боливии.

4. Формируется задача управления периферийным расширением городов в целях содействия их более компактному и комплексному развитию. В случае Мексики разработанные в последнее время инструменты жилищной политики преследуют именно такую цель.
5. Важным элементом национального развития является консолидация городской системы. В соответствии с этой концепцией проходящие в Аргентине, Гватемале и Доминиканской Республике процессы направлены на содействие развитию территориальных связей и интеграции города и деревни.
6. В регионе имеется большое число неофициальных населенных пунктов, в которых никакого городского планирования не осуществляется. Например, в Бразилии Положение о городе и политика, разрабатываемая под руководством Городского совета, направлены на решение проблемы фавел, признание их существования и преследуют цель на месте улучшить ситуацию в них. Эти же цели стоят в разработанных недавно проектах в Колумбии и Эквадоре.

Подготовлено ООН-Хабитат на основе совместной работы ООН-Хабитат и Союза городов (2014 год).

## **В. Продуктивность и городская экономика в Латинской Америке и Карибском бассейне**

47. Повышение продуктивности играет центральную роль в экономическом и социальном развитии стран Латинской Америки и Карибского бассейна, поэтому важно определить факторы, которые позволят обеспечить устойчивый рост продуктивности в городских условиях и разработать государственную политику, которая приведет к формированию городов с более высокой продуктивностью и равными для всех условиями.

48. Процессы урбанизации можно рассматривать как структурные изменения, положительно влияющие на продуктивность и создание справедливых условий для стран благодаря использованию преимуществ агломерации и увеличению масштабов рынков. Однако, в отличие от азиатских стран, в Латинской Америке и Карибском бассейне процесс урбанизации не всегда оказывает положительное воздействие на продуктивность или экономический рост, и причинами этого являются три следующих фактора. Во-первых, экономика стран Латинской Америки и Карибского бассейна в основном базируется на экспорте сырья, поэтому деятельность в городах не всегда является более продуктивной, чем альтернативная деятельность в сельских районах, ввиду обилия природных ресурсов и возникающих благодаря этому экономических возможностей; поэтому, чем больше доля природных ресурсов в общем объеме экспорта, тем меньше масштабы структурных изменений, оказывающих положительное воздействие на продуктивность (McMillan and Rodrik, 2011). Во-вторых, экономическая деятельность в городах этого региона сконцентрирована в секторе услуг, где отмечается низкий уровень продуктивности, отчасти по причинам структурного характера, а также потому, что этот сектор имеет весьма неформальный характер (Inter-American Development Bank, 2010). В-третьих, другие виды городской деятельности в регионе (например, промышленное производство) создают проблемы в плане экономической эффективности, связанные с капитальными, логистическими и транспортными издержками.

49. Таким образом повышение продуктивности в секторе услуг является одним из важнейших факторов роста и развития стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Это достигается путем создания, передачи и внедрения технологий; увеличения предложения и эффективного распределения человеческого капитала и инфраструктурных ресурсов; создания институтов и расширения интеграции; развития конкуренции между отдельными частными лицами; социального развития; и повышения осведомленности по экологическим вопросам. Существуют также проблемы, связанные с распространением интернета в целях повышения динамичности в отраслях и регионе в целом посредством внедрения современных цифровых технологий и инноваций в процессы управления городами. В городе, в котором созданы благоприятные условия для выдвижения и распространения идей и новаторских решений, будет больше возможностей для укрепления его производственной базы и повышения социальной сплоченности, экономического роста и занятости.

50. Еще один путь оказания позитивного воздействия на повышение продуктивности в городах – это развитие «кластеров» в городской экономике, поскольку они позволяют более эффективно и целенаправленно использовать преимущества экономической агломерации в условиях городов. Такая стратегия может повысить продуктивность компаний; укрепить инновационный потенциал; и стимулировать создание специализированных компаний для

поддержки инноваций. Однако в контексте городской экономики Латинской Америки и Карибского бассейна отмечаются и такие негативные факторы, как серьезные недостатки в области производства и низкий уровень специализации и сотрудничества, а также наблюдающаяся в коммерческой среде тенденция к весьма сдержанному внедрению технологических инноваций. Эти проблемы частично обусловлены структурой производства в экономике латиноамериканских стран, которая основывается на деятельности с пробелами в производственном процессе, недостаточным внедрением технических инноваций и низким уровнем специализации. Они также являются следствием отсутствия местного городского управления и инициатив, направленных на придание экономической и производственной динамичности этим «кластерам». Поэтому, увязывая управление кластерами с городскими условиями, местное городское руководство может создать возможности для формирования более эффективного управления инновационным и конкурентоспособным производством.

51. При наличии физических и виртуальных связей крупные города могут придать импульс росту в городах среднего размера. Фактически процесс развития в больших городах может оказать положительное воздействие на более мелкие периферийные города, с которыми они могут осуществлять обмен людскими ресурсами и товарами, создавая в регионе эффективную систему, объединяющую такие элементы, как агломерация, производство, спрос и получаемые продукты. Развитая городская инфраструктура может привести к снижению затрат.

52. Вполне реальной возможностью может стать инвестирование средств в мелкие компании и городские предприятия путем использования денежных переводов, поскольку они представляют собой важный вклад в экономику многих стран региона, особенно в Центральной Америке и Карибском бассейне. На Гаити, в Гайане, Гондурасе, Никарагуа и Сальвадоре на денежные переводы приходится более 15 процентов национального ВВП. На Гаити они значительно увеличились после землетрясения 2010 года и стали важным вкладом в восстановление страны (IDB, 2015).

**Вставка 4. Материалы для регионального доклада по Латинской Америке и Карибскому бассейну в рамках подготовки к Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III)**

Урбанизация на основе устойчивого развития человеческого потенциала требует подтверждения глобальных обязательств. Поэтому сеть MERCOCIUDADES проводит курс на осуществление политических преобразований, которые, с упором на достижения последних двух десятилетий, направлены на решение таких общемировых проблем, как нищета, отсутствие безопасности, изменение климата и отсутствие уважения к правам человека.

Наша главная задача сегодня – выработать план действий, который приведет к изменению концепции развития, и ее мерилom станет качество жизни, а не просто экономический рост городов и стран, при одновременном обеспечении того, чтобы удовлетворение наших нынешних потребностей не препятствовало возможности удовлетворять потребности в будущем.

Крайне важно признать представительный характер и легитимность местных органов власти на международном и региональном уровнях и в различных областях, в которых ведется обсуждение проблем городов, особенно в свете того, что они представляют волю и потребности жителей.

Мы надеемся, что Хабитат-III будет содействовать устойчивому городскому развитию и комплексному городскому планированию с учетом существующего многообразия и позволит возродить жизнь в доступных и удобных зонах общего пользования для жителей. Для развития «умных» городов необходимы умные, информированные и творчески мыслящие граждане и политическая культура, предусматривающая широкое участие населения и основанная на гражданской ответственности, терпимости и осознании гражданами своих прав и роли в обществе.

MERCOCIUDADES считает, что это право может быть реализовано путем создания городов, характерными чертами которых являются:

- демократичность, широкое участие и децентрализация;
- уважительное отношение к природным ресурсам, основанное на ответственном подходе к потреблению;
- компактность, быстрая адаптивность, полицентричность и осуществление комплексного и инновационного городского планирования;
- инклюзивность, безопасность и процветание на основе того принципа, что право на город является одним из прав человека;
- созидательность, интеллектуальность и взаимосвязанность и содействие всеобщему доступу к основным правам.

### **С. Созидательная экономика: экономика, качество жизни и устойчивое развитие**

53. Культура – это ось развития, которая определяется ростом созидательной экономики в целом и культурных и созидательных секторов в частности<sup>9</sup>. Созидательная экономика получила признание благодаря своей экономической значимости и роли в разработке новых технологий и идей, а также ее неденежным социальным благам, таким как участие, сплоченность и создание социального капитала и упрочение культуры и чувства сопричастности (UNDP-UNESCO, 2014)<sup>10</sup>.

54. Страны Латинской Америки и Карибского бассейна являются чистыми импортерами продуктов творческого труда, что отражает неразвитость местной индустрии. Наблюдается также недостаток инициатив, которые помогли бы эффективно увязать роль города с концепцией местного экономического развития и правом на город с созидательной экономикой. Городское руководство может продвигать такие инициативы путем укрепления и стимулирования созидательных кластеров в городах. Несмотря на описанные проблемы, в регионе началось осуществление ряда подобных инициатив с целью стимулирования созидательной экономики. В 2015 году в Чили была реализована национальная стратегическая программа поддержки созидательной экономики с целью увеличения ее вклада в ВВП с 1,6 до 4 процентов к 2025 году и достижения среднего показателя по региону (CORFO, 2014). Пользу из созидательной экономики может извлечь и туристический сектор, который в недостаточной мере используется в странах Карибского бассейна, где туризм вносит значительный вклад в ВВП.

### **Д. Эффективность и инфраструктура**

55. Вся городская система материально-технического обеспечения должна эффективно функционировать в интересах торговли и обслуживания в целях сохранения конкурентоспособности. Вместе с тем опыт показывает, что распределение материальных благ в городах региона является неэффективным и существенно усугубляет проблемы, связанные с загрязнением воздуха и заторами на дорогах. Имеет место дефицит инвестиций в инфраструктуру, что приводит к существенному разрыву между спросом и предложением в сфере инфраструктурных услуг (ECLAC-FAL, 2014). Низкие уровни инвестиций в такие области, как инфраструктура, городское материально-техническое снабжение и основной капитал, являются препятствием на пути к экономическому росту в регионе и негативно сказываются на качестве жизни городских жителей, в частности, вследствие увеличения времени на дорогу и его сокращения на проведение досуга. Кроме того, существенное увеличение количества автомобилей свидетельствует о непропорциональном росте в сфере распределения, но без достаточных инвестиций в инфраструктуру.

56. Недостаточные усилия предпринимаются для содержания дорог в городах региона в надлежащем состоянии, что ведет к снижению эффективности. Несмотря на широкую сеть дорог в большинстве мегаполисов, их качество сомнительное, что обусловлено расходами на ремонт и бюджетными ограничениями, и это усугубляет проблемы заторов на дорогах<sup>11</sup>. Увеличение объема инвестиций в инфраструктуру может привести к более динамичному экономическому развитию, созданию рабочих мест, ослаблению негативных внешних факторов и повышению эффективности в сфере распределения материальных благ.

### **Е. Потребление и цифровизация**

57. Проникновение цифровых технологий в сферу личного потребления получило широкое распространение в Латинской Америке и Карибском бассейне. Показатель распространения интернета, означающий соотношение числа пользователей и общей численности населения, за восемь лет более чем удвоился – с 20,7 процента в 2006 году до 50,1 процента в 2014 году (средний показатель ОЭСР: 81,8 процента) (ECLAC, 2015d), хотя все еще сохраняется

<sup>9</sup> Секторы, основанные на использовании творческого подхода, талантов и индивидуальных и групповых навыков, которые могут создавать богатство и занятость путем развития интеллектуальной собственности.

<sup>10</sup> Сюда входят искусство, наука и технические секторы (ПРООН, ЮНЕСКО, 2014 год).

<sup>11</sup> В Боготе 19 процентов магистральных дорог, 44 процента подъездных дорог и 56 процентов местных дорог находятся в плохом состоянии (Chamber of Commerce, 2008 год).

цифровой разрыв между наиболее и наименее развитыми странами, а также внутри стран (UNEP, 2010).

58. Широкое распространение получили смартфоны, придав столь сильный импульс расширению цифровых связей в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, что этот регион стал третьим в мире по показателю самых быстрорастущих связей (77 процентов ежегодного роста в период 2010-2013 годов) (ECLAC, 2015d). Регион Латинской Америки и Карибского бассейна также характеризуется самым интенсивным использованием социальных сетей, поскольку в 2013 году участниками социальных сетей были 78,4 процента пользователей интернета, и этот показатель значительно выше, чем в Северной Америке (64,6 процента) и Западной Европе (54,5 процента), – регионах с более широким распространением интернета (ECLAC, 2015d).

59. Все еще сохраняются серьезные трудности с распространением интернета в целях содействия динамичному развитию экономики, поддержки торговли и модернизации городов. Цифровые услуги уменьшают операционные расходы в области предпринимательской деятельности и торговли, что, в свою очередь, ведет к лучшему использованию городской агломерационной экономики и содействует росту и экономическому развитию, а также модернизации местных предприятий.

60. Обеспечение доступа к широкополосным сетям и инфраструктуре остается одной из приоритетных задач, равно как и поощрение цифровых навыков и потенциала, электронного управления, инноваций и цифрового предпринимательства, а также использование интернета в социальном контексте (например, в сфере образования и здравоохранения). Модели общественной информации, данных «открытого правительства» и регулирования интернета, основанные на широком участии граждан и их усилиях по координации деятельности в своем районе, обеспечивают возможности для цифровых инноваций и повышения эффективности мониторинга политики на местах (ECLAC, 2015d).

## **Ф. Сохранение неформальной экономики**

61. Неформальная занятость играет одну из ключевых ролей в городской экономике в Латинской Америке и Карибском бассейне, однако ее возможное влияние на качество и защищенность занятости в этом регионе вызывает озабоченность. Действительно, неформальная занятость может повлиять на перспективы роста производительности труда в регионе, но она также может быть результатом как раз более низкой производительности труда в местных компаниях (например, из-за отсутствия доступа к кредитам и другим общественным благам, что препятствует развитию бизнеса), и поэтому эта причинно-следственная связь не является односторонней. Данные за 2012 год показывают, что из общего числа людей, занятых в неформальной экономике (47,8 процента), 31 процент работал в неформальном секторе, 11,7 процента – в формальном секторе и 5,1 процента работали в качестве домашней прислуги (ILO, 2013). Неформальная занятость и трудовое неравенство оказывают существенное влияние на городские районы и ассоциируются с проблемами городской экономики.

62. В последнее время были приложены усилия по формализации занятости в регионе посредством осуществления государственных стратегий и программ, улучшения экономических условий и государственно-частных инициатив, сформулированных в программах развития предпринимательской деятельности (Аргентина, 2004 год; Бразилия, 2006 год; Колумбия, 2010 год, и Мексика, 2013 год), что привело к сокращению показателей неформальной занятости. Вместе с тем в 2012 году вследствие неблагоприятного глобального экономического положения и его последствий для рынка труда более энергичные усилия по формализации зашли в тупик (ILO, 2013).

63. Политика центрального правительства (налогово-бюджетная или денежно-кредитная) играет ключевую роль в решении вопросов, связанных с неформальной экономикой. Тем не менее важно учитывать политику в области занятости, которая уязвляет городские условия с их выгодами в целях создания достойных рабочих мест. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна не имеет исторического опыта деятельности субнациональных органов государственной власти, занимающихся разработкой и проведением политики занятости с использованием конкретных условий городов, а это создает возможности для интенсификации развития местной экономики и для создания рабочих мест, так чтобы особое внимание уделялось самым уязвимым группам населения.

## **Г. Занятость в городах и молодежь**

64. Молодые люди больше всех страдают от отсутствия гарантий занятости и неформальной занятости, и многие из них находятся вне сфер образования, занятости или

профессиональной подготовки. Даже в формальном секторе условия труда молодежи неадекватные, поскольку 6 из 10 молодых людей не охвачены системой социального обеспечения (UN-Habitat, 2012; ILO, 2011). Уровень безработицы среди молодых людей в возрасте от 15 до 24 лет в 18 странах Латинской Америки примерно в 2-4,3 раза выше аналогичного показателя среди взрослых в возрасте 25 лет и старше. Хотя, возможно, это не особенно важный фактор в данной группе, длительность и высокий уровень безработицы среди молодежи, а также отсутствие гарантий занятости ведут к негативным социально-экономическим последствиям (ILO, 2013). Различия в социально-экономическом положении молодых людей во многом определяют их риски безработицы и отсутствия гарантий занятости, которые, видимо, более характерны для квинтилей с низким доходом. Разрыв между квинтилями еще больше у женщин (ILO, 2013).

65. Многие страны в регионе выдвигают инициативы, связанные со стратегиями, планами и программами трудоустройства молодежи, что указывает на существование регионального консенсуса в отношении важности этого вопроса (ILO, 2013). При разработке и осуществлении программ по стимулированию занятости молодежи в городах правительства могут рассмотреть вопрос о том, как можно было бы с пользой привлечь специалистов из городских советов. До сих пор такие программы были весьма узкими с точки зрения сферы охвата и стратегических подходов вследствие ограничений, присущих развитию на местах, и узких рамок государственной молодежной политики. Кроме того, недостаточные навыки поиска работы и отсутствие информации о рынке труда затрудняют достижение баланса между предложением и спросом на молодых работников (ILO, 2013). Таким образом, интеграция на рынке труда и учебные программы, инициированные городскими советами, улучшили показатели занятости в городах, поскольку их можно использовать для более глубокого изучения конкретных причин безработицы среди молодежи в тех местах, где проживают молодые люди.

## **Н. Занятость в городах и гендерный фактор**

66. Высокая степень неравенства в сфере занятости между мужчинами и женщинами (заработная плата, качество занятости и число занятых на руководящих должностях) воспроизводится и в городах (ILO, 2013). Женщины перепредставлены в группе, которая находится вне рынка труда, и недопредставлены среди работающих по найму, и главная причина этого заключается в том, что они выполняют большинство домашних обязанностей и обязанностей по уходу (ILO, 2013).

67. Женщины получают меньше за свой труд, чем мужчины, и по мере их взросления эта ситуация в странах Латинской Америки и Карибского бассейна усугубляется. Наибольшие различия наблюдаются среди женщин, работающих не по найму, поскольку их доход составляет лишь немногим более половины (57 процентов) от дохода мужчин, в то время как средний доход наемных работниц на микропредприятиях составляет 88 процентов от дохода мужчин (ECLAC, FAO, UN-Women, UNDP, ILO, 2013). Это вскрывает взаимосвязь между занятостью, неформальной экономикой и гендерным неравенством. В последние десятилетия этот разрыв сократился в большинстве стран региона: в 1990 году доходы женщин составляли в среднем 59 процентов от дохода мужчин, к 2000 году эти показатели возросли до 67 процентов, а в 2010 году они составили уже 78 процентов. Однако даже при таких темпах для устранения этого разрыва потребуется более 75 лет (ILO, 2011). Любой прогресс является результатом политики и усилий учреждений по социальной защите, установления минимальной заработной платы и увеличения числа женщин, обучающихся в системе среднего и высшего образования.

68. Молодые женщины (в возрасте до 30 лет) превзошли мужчин в плане успеваемости и посещаемости школ во всем регионе, за исключением Боливии, Гватемалы и Гаити (ECLAC, FAO, UN-Women, UNDP, ILO, 2013). В этом контексте субнациональные органы власти могут играть важную роль в разработке и осуществлении программ социальной защиты и местных услуг, способствующих достижению гендерного равенства.

### **Вставка 5: Экономика предоставления услуг по уходу в городах**

У женщин и мужчин различные потребности и чаяния и различные возможности доступа к городским активам и ресурсам. Это является следствием, в частности, их различных ролей в частной и публичной сферах, разделения труда по признаку пола и неравного распределения обязанностей по уходу. Поступившие из 18 стран данные для оценки использования времени свидетельствуют о том, что более широкое участие женщин в оплачиваемой трудовой деятельности не привело к аналогичному более широкому участию мужчин в неоплачиваемой работе по уходу, что непосредственно влияет на экономическую самостоятельность женщин.

Сегодня 51 процент населения в городах Латинской Америки – женщины, и ожидается, что к 2050 году в

общей сложности 86 процентов всех женщин в регионе будут жить в городах. В возрастной группе от 60 до 80 лет и старше процент женщин еще выше, и подавляющее большинство нуждается в той или иной степени в уходе или осуществляет уход. Рост численности городского населения и старение населения, наряду с вышеупомянутыми тенденциями, обусловили включение в государственную повестку дня необходимость предоставления услуг и наличия инфраструктуры в поддержку семей, в том числе лиц, так или иначе нуждающихся в уходе.

Для городской нищеты характерен четко выраженный гендерный аспект. Высокая стоимость услуг и транспорта в городах в сочетании с городской экономикой, которая во все большей степени предстает в денежном выражении и зависит поэтому от денежных доходов, диктует насущную необходимость установления связи с рынком труда. Несмотря на то, что города дают жителям больше возможностей для трудоустройства, и несмотря на прогресс, достигнутый в интеграции женщин на рынке труда, в городских районах региона только 49,7 процента женщин в возрасте старше 15 лет имеют работу по сравнению с 72,8 процента мужчин. Почти каждая третья женщина (28 процентов) в городах в Латинской Америке и Карибском бассейне не имеет своего собственного дохода по сравнению с 12,7 процента мужчин, находящихся в такой же ситуации. Этот разрыв наблюдается в каждой стране региона в зависимости от национальных особенностей. Кроме того, вследствие городской социально-экономической и пространственной сегрегации на лиц, осуществляющих уход, большинство которых составляют женщины, возлагается несоизмеримое бремя.

Когда женщины выходят на рынок труда, их интеграция происходит в худших условиях, чем для мужчин: более низкая заработная плата, высокая степень неформальной занятости, контракты, предусматривающие неполный рабочий день, и отсутствие гарантий занятости (отчасти из-за перегруженности работой в результате обязанностей по уходу). Такие ограничения влияют на их возможности получения дохода и достижения финансовой самостоятельности как в настоящее время, так и в будущем. По сути, в городских районах среди людей в возрасте старше 70 лет, не получающих пенсий, женщин несоизмеримо больше во всех странах, по которым имеются данные, причем более явное несоответствие наблюдается в Боливии и Мексике.

Стратегии развития городов предусматривают возможность заняться вопросами предоставления ухода на всеобъемлющей основе и с учетом гендерных аспектов, опираясь на близость и доступность местных органов власти в том, что касается предпочтений и потребностей их граждан. Имеются свидетельства того, что по сравнению с инвестициями в базовую инфраструктуру инвестиции в инфраструктуру предоставления ухода оказывают существенное влияние на обеспечение более справедливого развития, позволяя перевести часть неоплачиваемой работы в категорию оплачиваемой и увеличить более чем в два раза число рабочих мест.

*Авторы:* Ана Феригра Стефанович и Маргарита Вега, Отдел по гендерным вопросам, ЭКЛАК

## I. Экономика городских земель и городское производство

69. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна есть ряд общих проблем, касающихся городских земель, включая: традиционно большое значение неформального сектора; низкое качество планирования; высокие цены; спекуляцию землей и ее чрезмерное удержание в расчете на повышение стоимости; сегрегацию и преступность в городах, связанные с характером использования городских земель; низкий уровень налогов с недвижимости; неэффективное использование общественной земли; неразвитость городской инфраструктуры и сферы услуг; недостаточные объемы строительства альтернативного жилья для городской бедноты; прочно укоренившуюся практику невыплаты ипотечных кредитов и отсутствие правильной земельной политики (Smolka and others, 2007)<sup>12</sup>. Одним из самых важных аспектов системы городского землепользования является то, что она в основном опирается на заинтересованность двух типов – это потребительская ценность и инвестиционная ценность (способность получать доходы от аренды), которые ведут к спекуляции и искусственно создаваемой нехватке ограниченных ресурсов. В то же время процессы урбанизации и развития городов ведут к росту ценности, а это говорит о важности понимания того, как можно распоряжаться излишками и распределять их в городах.

70. Проблемы, имеющие отношение к городскому землепользованию, вытекают главным образом из институциональных трудностей, таких как отсутствие адекватных и постоянных программ по улучшению и совершенствованию механизмов управления городским хозяйством, что ведет к замораживанию проектов даже при наличии ресурсов. Это усугубляется низким уровнем доступности информации и/или недостаточным знанием того, как использовать такую информацию, а также плохой горизонтальной и вертикальной координацией между институциональными органами, что ведет к фрагментации управления и распылению обязанностей. Отмечается также нехватка стимулов для того, чтобы планирующие органы

<sup>12</sup> Например, существование труднодостижимых городских стандартов, связанных с большими расходами, которые ведут к росту цен на землю.

оценивали городские проекты с точки зрения экономической целесообразности, и поэтому более эффективные в финансовом отношении проекты блокируются. В этих условиях нехватка транспарентных и хорошо разработанных механизмов подотчетности в государственных системах стран Латинской Америки и Карибского бассейна является решающим фактором. Кроме того, планирующие органы часто не уделяют внимания средствам финансирования проектов и вопросу о том, как городские особенности сказываются на налоговой базе, или же влиянию методов сбора налогов на территориально-пространственное планирование. Например, проект урбанизации района Пуэрто-Мадеро в Буэнос-Айресе до сих пор не прошел оценку с точки зрения его вклада в экономическую и налоговую базу города в целом. Кроме того, этот регион сталкивается с частыми перерывами и отказами от проведения городской земельной политики, что частично объясняется отсутствием политической воли и готовности к долгосрочному городскому планированию (Smolka and others, 2007).

## **Ж. Использование прироста стоимости в Латинской Америке и Карибском бассейне**

71. Урбанизация в Латинской Америке и Карибском бассейне ассоциируется с острой конкуренцией за владение земельными участками с подведенными коммуникациями, а это ведет к значительным изменениям стоимости земли, которая неравномерно распределяется между землевладельцами и другими заинтересованными сторонами, особенно в густонаселенных районах, что, в свою очередь, создает условия для спекуляций на рынке недвижимости, кумовства и других способов оказания влияния (включая коррупцию), когда сталкиваются государственные и частные интересы. Вот почему землевладение является столь актуальным вопросом в региональной повестке дня в области развития городов, и именно поэтому государственные инвестиции столь часто становятся жертвами злоупотреблений и фаворитизма со стороны определенных заинтересованных лиц (Smolka, 2013).

72. Повышение стоимости земель в регионе можно в значительной степени отнести на счет быстрой урбанизации в последние десятилетия, которая повлекла за собой значительные государственные инвестиции в развитие городской инфраструктуры и сферы услуг. Инвестиции в развитие городской инфраструктуры создают условия для трех видов изменений характера землепользования: изменение вида пользования; повышенный уровень плотности застройки и заселенности или более интенсивное строительство; правила зонирования, которые обеспечивают значительные источники дополнительной прибыли владельцам удачно расположенных земельных участков. Эффект таких инвестиций четко прослеживается в Бразилии, где, согласно проведенному в 2001 году в трех городах (Бразилиа, Куритиба и Ресифи) исследованию, отмечаются значительные различия в ценах на землю в зависимости от доступности услуг и расстояния от центра города (Serra and others, 2005).

73. Во многих странах Латинской Америки и Карибского бассейна были приняты законы, поддерживающие политику использования прироста стоимости в качестве одного из средств возвращения выгод от повышения стоимости земли благодаря нормативным положениям или государственным инвестициям. Тем не менее, лишь немногие страны занимались этим систематически и успешно (Smolka, 2012). Такие стратегии использования прироста стоимости подразделяются на бюджетно-финансовые (налоги и взносы) и нормативные инструменты. В Медельине и Буэнос-Айресе использовали временное увеличение поимущественного налога для финансирования крупномасштабных инвестиционных проектов, таких как строительство подземных железнодорожных путей (Smolka and Amborski, 2013). Другие правила в Латинской Америке принимали форму безвозмездной передачи земли под строительство городских объектов, парков, дорог и других сооружений. Одним из примеров является закон Бразилии № 6766, принятый в 1979 году, в соответствии с которым субподрядчики по продаже недвижимости должны передавать 35 процентов земель на цели общественного пользования (Smolka and Amborski, 2013). В то же время муниципальные власти Тренке-Лаукен (провинция Буэнос-Айрес) применили в 2009 году инструмент управления для того, чтобы возместить государственные инвестиции в инфраструктуру и сферу услуг. С этой целью они делали свой взнос на такие улучшения административных решений, которые приводили к росту цен на землю вследствие изменения параметров использования и заселения земель (Duarte and Baer, 2014).

74. Применение таких инструментов ограничивается скорее отсутствием понимания их возможностей государственными органами, обладающими полномочиями для принятия решений, а не юридическими или техническими трудностями. Кроме того, в настоящее время использование прироста стоимости рассматривается скорее в качестве одного из средств поощрения равенства в городах, а не укрепления муниципальной финансовой



самостоятельности (Smolka, 2012). Трудно также применять эти инструменты по техническим причинам, в частности в том, что касается оценки прироста стоимости земли в результате действий государства. Кроме того, не хватает информации об имеющихся инструментах и их преимуществах, а также о политических рисках (Smolka, 2012). Поэтому важно распространять информацию и проводить учебу по инструментам отражения прироста стоимости, а также укреплять их легитимность благодаря признанию того, что и другие интересы, а не только интересы недвижимости, занимают свое законное место в планах городского развития и что имущественные права не обязательно включают в себя право на исконную стоимость земли или на необоснованное повышение стоимости (Smolka, 2013).

**Вставка 6: ПИЛАР: всеобъемлющий глобальный экспериментальный проект по перестройке землепользования с участием всех слоев населения**

Всеобъемлющий глобальный экспериментальный проект по перестройке землепользования с участием всех слоев населения (ПИЛАР) направлен на поиск решений, сдерживающих модели неустойчивого развития городов. В городе Медельин, Колумбия, при поддержке ООН-Хабитат была реализована стратегия перепланировки земельных участков в районе Ла-Канделария, в котором проживают 2625 жителей с низким или самым низким уровнем дохода и насчитывается около 750 домов. Ла-Канделария входит в макропроект Рио-Норте. В этом районе наблюдаются высокий уровень социальной изоляции и дефицит услуг, а также проблемы, связанные с землевладением. Методология ПИЛАР помогает направлять в нужное русло диалог по вопросам эффективного и справедливого управления городским хозяйством. В этом случае владельцы соседних земельных участков объединили свои усилия с целью пересмотреть систему оказания услуг и деления земельных участков, а также найти оптимальный способ справедливого распределения издержек и выгод проекта по интенсификации развития и реконструкции городов, способствуя тем самым улучшению обслуживания, состояния дорог и общественных мест. Методология ПИЛАР способствовала полезному обмену мнениями между гражданами и специалистами по этой тематике на законодательной и финансовой основе, приведенной в соответствие с местными требованиями и обеспечивающей возможности для участия граждан в этом проекте и управлении им, для достижения целей городского управления с участием широких слоев населения, создание привлекательного предложения, обращенного к владельцам, и защиты интересов жильцов, а также для включения в макропроекты города. Проект ПИЛАР, основанный на вовлечении широких слоев населения в экономику землепользования, гарантирует юридическую жизнеспособность этого проекта и право каждой семьи владеть землей, а также стабильное финансирование проекта и повышение ценности городской земли.

*Источник:* Региональное отделение ООН-Хабитат для Латинской Америки и Карибского бассейна.

#### IV. Урбанизация и социальное равенство

75. Равенство и социальная справедливость являются основополагающими для Повестки дня в области развития и Новой программы развития городов, в которой признается роль городов в содействии социальной интеграции (Habitat III Secretariat, 2015). В цели 10 в области устойчивого развития («сокращение неравенства внутри стран и между ними») подчеркивается важность равенства в глобальной повестке дня, а в рамках цели 11, касающейся городов, определены две цели, имеющие отношение к городской интеграции<sup>13</sup>. Региональное совещание министров и старших должностных лиц по вопросам жилищного строительства и городского развития в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (МИНУРВИ) на своем 33-м заседании приняло решение пересмотреть и укрепить национальное законодательство, с тем чтобы построить сплоченное, демократическое и активное общество путем проведения комплексной городской социальной политики (Mexico 2014). Неравенство особенно актуально для этого региона, поскольку оно является структурной проблемой и повседневной реальностью его городов, что свидетельствует о важности принятия городской политики социальной интеграции и обеспечения более справедливого распределения благ от развития городов (MINURVI, 2015; ECLAC, 2014a). Кроме того, в последние десятилетия этот регион приобрел богатый опыт применения новаторских методов обеспечения городской интеграции, отчасти благодаря тому, что в городах активно поощрялись коллективные права.

76. Неравенство можно устранить путем отслеживания трех противоречий, которые представляют собой основные тенденции последних десятилетий. Несмотря на значительные усилия и частичные успехи правительств в деле сокращения масштабов нищеты и неравенства, в странах и городах Латинской Америки и Карибского бассейна по-прежнему существуют одни из самых высоких уровней неравенства в мире. Хотя масштабы неравенства на национальном уровне и в городах также уменьшились, что подчеркивает важность стимулирования политики обеспечения равенства в регионе, неравенство упорно сохраняется с точки зрения доходов и

<sup>13</sup>

В частности, цели 11.1 и 11.2.

пространственной организации городов. Этот регион стал богаче по сравнению с 1990 годом, причем ВВП на душу населения вырос с регионального среднего уровня в 4112 долл. США до 6109 долл. США (прирост на 48 процентов) в период 1990-2013 годов<sup>14</sup>. Кроме того, были отмечены значительные успехи в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, причем в такой степени, что в рамках цели 1<sup>15</sup> к 2008 году масштабы крайней нищеты в регионе снизились вдвое по сравнению с уровнями 1990 года (ECLAC, 2015f), а численность городского населения, живущего в условиях нищеты, уменьшилась с 41,4 процента в 1990 году до 23,2 процента в 2013 году<sup>16</sup>.

77. Тем не менее, успехи, достигнутые в деле ликвидации нищеты, не привели к сопоставимому сокращению неравенства в доходах. В некоторых городах, таких как Сантьяго-де-Чили или Эль-Альто (Боливия), неравенство даже выросло, несмотря на сокращение общего числа людей, живущих в нищете, а это говорит о том, что нет никакой автоматической взаимосвязи между этими двумя факторами (CAF and UN-Habitat, 2014). В свою очередь, возможность скатывания к нищете остается одной из главных угроз вследствие замедления темпов уменьшения нищеты в последние годы, а также вследствие рисков, обусловленных нынешним экономическим спадом (ECLAC, 2015e).

78. Несмотря на значительные достижения в сокращении дефицита жилья, все еще сохраняются проблемы, связанные с неорганизованностью городов и неравным доступом к качественному жилью, услугам и учреждениям (ECLAC, 2014a; UN-Habitat, 2012). Для многих городов в регионе по-прежнему характерна социально-экономическая сегрегация в жилищном секторе, хотя и в различных формах. В ряде случаев попытки уменьшить нехватку жилья даже усиливали сегрегацию в результате массового жилищного строительства в периферийных районах (ECLAC, 2014a).

79. Третье противоречие связано с насилием и общественным порядком. Несмотря на существующие в последние десятилетия хорошие условия для экономического роста, социально-экономического прогресса и укрепления демократии, уровень насилия в городах Латинской Америки и Карибского бассейна остается одним из самых высоких в мире. Количество убийств в регионе увеличилось на 11 процентов в период 2000-2010 годов, в то время как в большинстве других регионов оно осталось прежним или даже уменьшилось (ECLAC, 2014a). Применение насилия считается главной причиной озабоченности граждан в этом регионе и опережает даже такие другие причины, как проблемы трудоустройства или здоровья; оно также отрицательно сказывается на социальной сплоченности и интеграции в городах (CAF, 2014).

80. С учетом этих соображений в настоящем разделе рассматриваются три аспекта неравенства в городах Латинской Америки и Карибского бассейна с точки зрения открывающихся перспектив, а особое внимание уделяется здесь социальной, жилищной и хозяйственной политике в городах, новым вызовам и предложениям, направленным на то, чтобы жизнь в городах была более справедливой и доступной всем.

#### **А. Новые проявления неравенства в городах: процесс старения, городская молодежь, гендерное равенство и этническое разнообразие**

81. В результате высокой степени урбанизации в Латинской Америке и Карибском бассейне главные социальные и демографические тенденции в этом регионе неизбежно сказываются на положении в городах. В условиях сохраняющегося неравенства, занятости в неформальном секторе, отсутствия гарантий занятости, слабой социальной защиты и неравного доступа к качественным услугам становится очевидным, что без достаточных инвестиций в общественные блага и услуги социальные и демографические изменения могут привести к ухудшению обстановки в городах. Такие тенденции порождают также растущий спрос на жилье и использование городских служб и территорий.

82. Важно также особо отметить те перемены, которые произошли в структурах домашних хозяйств в результате социальных изменений, включая изменение числа членов мелких городских домохозяйств (4,4 члена в 1990 году; 3,7 – в 2010 году; 3,2 человека – в 2030 году) и увеличение числа городских домашних хозяйств (70 млн. в 1990 году; 119 млн. в 2010 году;

<sup>14</sup> По данным Всемирного банка в постоянном выражении в долларах США 2005 года: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>.

<sup>15</sup> Ликвидация крайней нищеты и голода.

<sup>16</sup> СЕПАЛСТАТ на основе данных обследований домашних хозяйств. Данные только по Латинской Америке.

181 млн. – к 2030 году)<sup>17</sup>. С одной стороны, демографические и культурные процессы влияют на городской образ жизни и спрос на жилье (в количественном и качественном отношении), а, с другой стороны, они порождают новые потребности в коммунальных службах.

## В. Старение населения

83. Сделанные ранее прогнозы относительно взрывного роста городов (согласно которым в Мехико к 2000 году будет 31 миллион жителей, а в Рио-де-Жанейро – 19 миллионов) не оправдались, в частности, вследствие значительного снижения уровня рождаемости (с 5,8 детей в 1950 году до 2,09 в 2010 году, судя по данным Латиноамериканско-карибского демографического центра (CELADE, 2014). Это означает, наряду с увеличением продолжительности жизни (с 51,4 до 74,5 лет за тот же период), повышение среднего возраста населения, что и обусловило его старение (CELADE, 2014). Эмиграция молодежи может ускорить это явление, которое уже проявилось в Карибском бассейне и привело к еще более быстрому старению. В некоторых англоязычных странах Карибского бассейна группа населения, включающая лиц в возрасте 65 лет и старше, уже составляет более 10 процентов от общей численности населения и продолжает расти (Rawlins, 2010).

Таблица 2

**Латинская Америка и Карибский бассейн. Распределение городского населения с разбивкой по возрастным группам (в миллионах человек и процентах)**

<i>Возрастные группы</i>	<i>0-14</i>	<i>15-64</i>	<i>65+</i>
1990 год	105 (34%)	188 (61%)	15 (5%)
2010 год	122 (26%)	308 (67%)	31 (7%)
2030 год	120 (20%)	400 (68%)	70 (12%)

*Источник:* подготовлено на основе данных СЕЛАДЕ (ECLAC, 2015e).

84. Старение населения свидетельствует о свертывании благоприятной демографической динамики в долгосрочной перспективе, поскольку доля экономически активного населения (15-64 лет) в конечном счете снижается по сравнению с долей пожилых людей<sup>18</sup>. В среднесрочном плане в результате значительного роста численности пожилого населения оказываются под давлением системы социальной защиты. Хотя страны этого региона добились значительных успехов с точки зрения регистрации в пенсионной системе, сохранение занятости в неформальном секторе и слабая социальная защита означают, что масштабы ее охвата остаются небольшими (ECLAC, 2014f)<sup>19</sup>. Спрос на услуги по уходу также вырос, а неравный доступ к таким услугам негативно сказывается на экономической самостоятельности женщин (Вставка III. 2).

85. Необходимо принимать во внимание потребности пожилых людей при проектировании мест общественного пользования, транспортной инфраструктуры, дорожных систем и даже жилья. Кроме того, среди пожилых людей существенно растет инвалидность (в 4-5 раз выше среди лиц в возрасте 60 лет и старше, чем в обществе в целом), и инвалидность более распространена в тех странах, где старение населения уже находится на более продвинутой стадии (в частности, в отношении инвалидности по зрению и мобильности) (ECLAC, 2012a).

<sup>17</sup> Источник: СЕПАЛСТАТ на основе специальных таблиц обследований домашних хозяйств в соответствующих странах.

<sup>18</sup> Это явление, известное как демографический дивиденд, не является однородным: Куба и Чили подошли к завершению периода этого дивиденда, а в таких странах, как Боливия, Гватемала и Парагвай, это произойдет примерно в 2040 году (CELADE, 2011).

<sup>19</sup> Средняя доля участников среди наемных работников в Латинской Америке составила в 2011 году 36,8 процента, варьируясь в пределах от 72,9 процента в Уругвае до 14,7 процента в Боливии (ECLAC, 2014f, p.165).

**Вставка 7: Важнейшая роль здравоохранения в будущем городов Латинской Америки и Карибского бассейна**

Регион Латинской Америки и Карибского бассейна относится к числу наиболее урбанизированных в мире, а городская жизнь влечет за собой важные последствия для здоровья людей. Высокая плотность населения в городах облегчает доступ к базовым услугам, таким как снабжение питьевой водой, поддержание санитарного состояния окружающей среды и медицинское обслуживание, и все они могут внести вклад в укрепление здоровья. В то же время городская жизнь нередко ассоциируется с перенаселенностью, загрязнением окружающей среды, потреблением переработанных продуктов питания, сидячим образом жизни, опасными условиями труда и потенциальными социальными конфликтами и насилием, и нет сомнения в том, что все эти факторы наносят вред здоровью.

Городам также присущи большие различия в распределении ресурсов, зачастую наряду с пространственными проявлениями неравенства в виде больших различий в физической и социальной среде районов и кварталов разных городов или в одном городе, даже среди тех из них, которые расположены в непосредственной близости друг от друга. Такие различия также порождают существенное неравенство с точки зрения частотности смерти (смертности) и частотности заболеваний (заболеваемости), а также качества жизни в городских поселениях.

Влияние городской жизни на состояние здоровья может меняться в зависимости от способов организации, развития и управления городов. Подавляющее большинство решений, принимаемых в городах, в частности, в отношении политики развития городов, транспорта, работы полиции, производства и распределения продовольствия, организации труда и образования, серьезно влияет на здоровье людей. Важно, чтобы граждане и правительства максимально поддерживали благоприятные для здоровья стороны жизни в городах и сводили к минимуму те ее стороны, которые вредны для здоровья.

В Латинской Америке уже имеются примеры политики городского развития (например, создание велосипедных дорожек и развитие городского транспорта), которые могут позитивно повлиять на здоровье населения. Однако во многих инициативах, касающихся будущего городов в Латинской Америке, среди приоритетов нет задач по укреплению здоровья городского населения и уменьшению неравенства в доступе к медицинскому обслуживанию.

Крайне важно, чтобы научные учреждения, гражданское общество и органы власти вместе работали над тем, чтобы представлять более подробную информацию о состоянии здоровья населения в городах региона и выявлять определяющие факторы в этой области; понимать, каким образом процессы урбанизации в регионе могут сказываться на здоровье населения; формулировать стратегии развития городов, которые могут содействовать укреплению здоровья и уменьшению неравенства с точки зрения смертности и заболеваемости; оценить воздействие на здоровье различных существующих или планируемых стратегий развития городов, а также уделять первоочередное внимание уменьшению неравенства в доступе к медицинскому обслуживанию. Новая программа развития городов должна учитывать необходимость укрепления здоровья и уменьшения неравенства в сфере здравоохранения в качестве важнейших компонентов устойчивого развития городов в данном регионе.

*Автор:* Ана В. Диес Ру, Дорнсайфский институт здравоохранения, Филадельфия.

86. Сделать города удобными для проживания инвалидов, которые составляют 12 процентов населения региона (ECLAC, 2012a), – это сложная задача, имеющая отношение не только к процессу старения, но и ко всем аспектам, в частности, в свете того, что подавляющее большинство стран региона ратифицировали Конвенцию о правах инвалидов и ее руководящие принципы мобильности и интегрирования в общины в 2006 году<sup>20</sup>. В то же время, в силу изменений возрастной структуры населения, созданию таких условий для инвалидов придется уделять больше внимания. В связи с этим необходимо учитывать фактор старения населения при проведении анализа социальной интеграции с учетом влияния этого фактора на уязвимость населения и его последствий для справедливого использования городских пространств и услуг всеми людьми.

### **С. Городская молодежь**

87. В последние два десятилетия удалось достичь некоторого увеличения продолжительности школьного обучения и доли молодых людей, которые завершили учебный цикл (ECLAC, 2014a)<sup>21</sup>. Однако вследствие вышеупомянутых экономических проблем уязвимость городского населения имеет особое значение для молодежи, о чем свидетельствует высокий уровень безработицы среди молодежи в англоязычных странах Карибского бассейна.

<sup>20</sup> Министерство городского развития Эквадора утвердило политику содействия доступу к жилью, которая направлена на удовлетворение потребностей инвалидов или улучшение условий жизни или обеспечение доступности существующего жилья (MIDUVI, 2015).

<sup>21</sup> В Латинской Америке 94 процента молодых людей в возрасте от 15 до 19 лет окончили начальную школу, а 59 процентов получили в полном объеме среднее образование (ECLAC, 2014a).

88. Тридцать миллионов молодых латиноамериканцев в возрасте от 15 до 29 лет (более одной пятой от общего числа) не учатся и не работают, причем 70 процентов из них составляют женщины, проживающие преимущественно в городских районах. По данным обследований домашних хозяйств, 55 процентов занимаются уходом и неоплачиваемой домашней работой, что является главной причиной, по которой они рано бросают школу в условиях неравного доступа к услугам по уходу. В то же время 15 процентов молодых людей нигде не учатся и не работают, а обследования не дают никаких ясных объяснений этого явления<sup>22</sup>. В состав этой группы входят молодые люди с низким уровнем дохода, которые особенно подвержены социальной изоляции и склонны к участию в деятельности банд и в других организованных формах насилия в городах, а распространенность этих явлений в последние десятилетия выросла вследствие недостаточной социальной интеграции молодежи (ECLAC, 2014a).

## D. Гендерное равенство в городах

89. Женщины вносят значительный вклад в развитие и рост городов. Однако они сталкиваются с сохраняющимся неравенством в плане доступа к достойной работе, качественным услугам, безопасности и представленности в процессах принятия решений. Несмотря на увеличение занятости женщин, значительные пробелы остаются в части, касающейся их экономического положения и уязвимости к нищете, отчасти в результате неравного доступа к общественным услугам, включая здравоохранение (ECLAC, 2010; ECLAC, 2014c).

### Вставка 8: Женщины в городе: упущения и недооценка их роли

Гендерные отношения проявляются в городских пространствах, которые, в свою очередь, наглядно отражают эти отношения (Falú, 2009).

- Женщины не принимают участия в принятии решений по развитию городов и жилищному строительству.
- Упущения в решении вопросов гендерного равенства указывают на то, что роль женщин недооценивается.
- Реализуемая политика характеризуется андроцентричной предвзятостью.

Как такие упущения влияют на городское планирование?

Право женщин на город является теоретической и политической категорией, которая включает в себя целый ряд прав и относится к пользованию средой города, его пространствами и общественными благами. Обеспечение вовлеченности женщин требует внесения изменений в логику действий и признания потребностей женщин без их размывания в концепции семьи.

- Городские блага не являются в равной степени доступными и зависят от проявлений неравенства.
- Женщины страдают от дискриминации и не считаются равными мужчинам.
- Женщины в большей степени сталкиваются с проявлениями неравенства и уязвимостью, не в силу их «природы», а по «причинам», обусловленным обстоятельствами, в которых они находятся, и патриархальной культурой.

Мы признаем разнообразие, но представляется, что провозглашение равных возможностей само по себе не является достаточным, так как их принятие не гарантирует равенства (Natanson, 2016). Мы осознали важность механизмов обеспечения гендерного равенства.

В Латинской Америке – регионе парадоксов (согласно ЭКЛАК (2012-2014 годы), ВВП вырос на 4,3 процента), демократические процессы консолидируются, но при этом неравенство углубляется. В последнее десятилетие уровень нищеты снизился с 45,6 до 25,4 процента, но в то же время повысился в сегменте женского населения, в особенности среди женщин, являющихся единственными кормильцами (38 процентов имеют бедные домашние хозяйства и 43 процента живут в бедных домашних хозяйствах в условиях крайней нищеты). Нищета проявляется не только в экономическом плане: она также затрагивает права, образование, здравоохранение, услуги, безопасность и доступность. Участие женщин в экономической жизни выросло с 42 до 52 процентов, но они по-прежнему составляют большинство безработных и получают более низкую заработную плату, чем мужчины, на всех уровнях. На домашнюю работу приходится 11,5 процента занятости женщин (ECLAC, 2015e), 71 процент молодых женщин, которые не работают и не учатся, занимаются неоплачиваемой работой по дому (ILO, 2013), и бедные имеют вдвое больше детей, чем богатые. Различия еще более заметны среди чернокожего и коренного населения.

<sup>22</sup> Среди возможных объяснений – речь идет о молодых людях, которые впервые занимаются поисками работы, являются постоянно нетрудоспособными или занимаются неоплачиваемым домашним трудом.

Перегруженность работой женщин также отличается парадоксальностью, если учесть, что они работают больше, посвящают больше времени выполнению неоплачиваемой работы и в целом заняты работой большее количество часов (ECLAC, 2011a), но при этом они становятся беднее, чем мужчины. Они преимущественно являются воспитателями и домохозяйками, и наиболее дефицитное благо в их жизни – это время. Разделение труда по признаку пола усугубляет проблему дефицита времени, прежде всего из-за укоренившегося стереотипа, согласно которому мужчины являются единственными кормильцами, что не соответствует реальности, в которой живут миллионы женщин в Латинской Америке. По данным Национального института статистики и географии Мексики (INEGI, 2014), в 2010 году женщины трудоспособного возраста работают на 23 часа в неделю больше, чем мужчины, с учетом общего времени работы (оплачиваемой и неоплачиваемой).

Для обеспечения самостоятельности женщин необходима инклюзивная государственная политика, обеспечивающая близость услуг, наличие ухода за детьми, предоставление транспортных услуг и снижение уровня насилия при уделении первоочередного внимания учету коллективных, а не индивидуальных интересов и обеспечению качества, безопасности и доступности. Чтобы избежать отстранения женщин от планирования, мы должны знать, кто они, что они имеют, где они живут и в какой мере они испытывают страх перед насилием или страдают от него исключительно вследствие своей половой принадлежности.

*Автор:* Ана Фалу. Директор Научно-исследовательского института жилищного строительства и среды обитания, Национальный университет Кордовы, Аргентина.

90. Экономическая уязвимость женщин также имеет последствия для жилищной политики. Число женщин, возглавляющих домашние хозяйства, выросло в регионе – с 20,2 до 33,7 процента городских домашних хозяйств в период с 1990 по 2010 год, при этом наибольший рост отмечается в Бразилии (с 20 до 38 процентов), за которой следуют страны Южного конуса и Коста-Рика. Более высокая доля женщин, возглавляющих домашние хозяйства, наблюдается в нижних квинтилях дохода, и эта тенденция также проявляется в странах Карибского бассейна (см. национальные доклады Барбадоса и Ямайки к Хабитат III), что подчеркивает необходимость учета этого в политике интеграции (ECLAC-UNICEF, 2014). Это также важно с точки зрения содействия принятию мер, защищающих право владения жильем женщин, проживающих отдельно от супруга, таких как бразильская программа «Minha Casa, Minha Vida» [«Мой дом, моя жизнь»] (UN-Habitat, 2013a)<sup>23</sup>.

91. Барьеры, обуславливающие экономическую уязвимость женщин, указывают на важность учета гендерной проблематики в муниципальных планах в контексте планирования соответствующих услуг и общественных мест, а также широкого участия женщин в неформальной торговле в общественных местах, в которых часто отсутствуют надлежащие услуги (PEA, 2015). Важно также подчеркнуть необходимость обеспечения безопасности поездок женщин на транспорте и наличия услуг общественного транспорта с учетом дифференцированного характера мобильности мужчин и женщин, обусловленного разными моделями занятости и большей вовлеченностью женщин в работу по дому (UN-Habitat, 2013b).

## **Е. Этническое разнообразие и неравенство в городах**

92. По определению город представляет собой пространство многообразия, особенно в контексте культурного, этнического и лингвистического разнообразия региона. В Латинской Америке и Карибском бассейне проживает по меньшей мере 670 коренных народов, представляющих от 30 до 50 миллионов человек (ECLAC, 2006), и свыше 133 миллионов людей, являющихся лицами африканского происхождения. Почти четверть населения Латинской Америки – это лица африканского происхождения, и Бразилия является второй страной в мире по численности лиц африканского происхождения в составе населения после Нигерии (PERLA, 2013).

93. Присутствие коренных народов и лиц африканского происхождения среди населения, проживающего в городах, – это не новое явление; в некоторых странах оно даже является городским компонентом. К примеру, 90,1 процента афроэквадорского населения проживает в городских районах (MIDUVI, 2015). Однако лишь в последние десятилетия латиноамериканские страны начали собирать этнические данные при проведении переписей, что позволило осуществлять соответствующий анализ и обеспечило растущее признание значительной этнической составляющей неравенства (Telles, 2014). Если использовать данные только по лицам африканского происхождения («прету») [преимущественно африканского

<sup>23</sup> В соответствии с программой «Minha Casa, Minha Vida» («Мой дом, моя жизнь») в случае развода женщины сохраняют за собой право собственности без каких-либо различий между официальными браками и стабильными союзами. На первом этапе программы домашние хозяйства, возглавляемые женщинами, получили 80 процентов контрактов (UN-Habitat, 2013).

происхождения] и «парду» [преимущественно смешанного европейского, африканского или индейского происхождения]), по индексу развития человеческого потенциала Бразилия занимает 103-е место в мире, однако при расчете только по белому населению, страна будет на 66-м месте (Лаборатория экономического, исторического, социального и статистического анализа расовых отношений Федерального университета Рио-де-Жанейро, 2013).

94. В городах живет 50 процентов коренного населения региона, во многих случаях в условиях сегрегации (ECLAC, 2014a). Кроме того, городское коренное население на 20-30 процентов беднее, чем остальная часть городских жителей, и в среднем имеет четыре года школьного образования. Как правило, городское коренное население живет в худших жилищных условиях по сравнению с городской беднотой, в более перенаселенных жилищах, в плохих жилищных условиях, при отсутствии защищенных прав владения и под угрозой принудительного выселения, а также в условиях ограниченного доступа к основным услугам (UN-Habitat, 2011a).

95. Получившие признание автономные регионы Никарагуа, муниципалитеты коренных жителей в Оахака (Мексика) и бразильские киломбу<sup>24</sup>, среди прочего, представляют собой признанные пространства, которые часто пересекаются с городскими районами или территориально ограничивают их. Проблема пересекающихся прав, особенно территориальных прав (владения землей и природными ресурсами) – это немаловажный вопрос, особенно в странах с высоким уровнем участия представителей коренных народов в управлении малыми городами (Белиз, Боливия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Парагвай, Сальвадор и Эквадор).

96. Динамика внутрирегиональной миграции представляет собой новый источник разнообразия в городах. В период с 2000 по 2014 год темпы внешней миграции снизились, а внутрирегиональная миграция выросла. Большинство иммигрантов (примерно 7,6 миллиона человек приблизительно в 2010 году) прибывает из других стран Латинской Америки и Карибского бассейна (ECLAC, 2014d)<sup>25</sup>. Основными странами, в которые направляются потоки внутрирегиональной миграции, являются Аргентина, Коста-Рика, Доминиканская Республика (свыше 80 процентов иммигрантов из Гаити) и Венесуэла<sup>26</sup>. В Карибском бассейне в число основных принимающих стран входят Нидерландские Антильские острова, Гваделупа и Мартиника (ECLAC, 2014d). Во многих случаях в центральных районах городов образуются жилые кварталы с проживающими в них внутрирегиональными мигрантами из-за близости этих кварталов к рабочим местам в секторе услуг, которые обычно концентрируются в таких городских районах, и вследствие формирования сетей поддержки. Несмотря на центральное расположение таких общин условия жизни в них нередко бывают тяжелыми, и они подвержены более высокому риску трудовой эксплуатации; например, Сан-Паулу, Бразилия, является основным местом в регионе, в которое стремятся попасть незарегистрированные мигранты (Silveira, 2013).

## Ф. Выводы

97. Важно урегулировать проблему городского неравенства в ее различных аспектах путем реализации всеобъемлющих решений, охватывающих многочисленные секторы и различные уровни государственного управления и предусматривающих обеспечение устойчивого финансирования. Следует обеспечить увязку с национальной социальной политикой, направленной на улучшение государственных услуг, увеличение накопительных пенсий и укрепление систем ухода, и с программами сокращения масштабов нищеты, например, предусматривающими осуществление обусловленных выплат<sup>27</sup>. Вместе с тем, важно также рассмотреть вопрос о принятии мер, непосредственно влияющих на городскую среду, таких как развитие местной занятости и создание рабочих мест на местном уровне, обеспечение инвестиций в объекты, реализация инклюзивной земельной политики и политики в области

<sup>24</sup> Киломбу (в Южной Америке, в частности Бразилии) и мароны (Карибский бассейн) – это независимые поселения лиц африканского происхождения, бежавших из рабства различной формы и сформировавших коммуны.

<sup>25</sup> Во многих странах региона люди, живущие за пределами стран своего происхождения, по-прежнему составляют значительную часть населения. Например, 29,4 процента населения на Ямайке и 22,4 процента в Тринидаде и Тобаго – это лица, которые живут за пределами страны своего происхождения (ECLAC, 2014d).

<sup>26</sup> В число принимающих стран входят Аргентина – миграция из Парагвая, Венесуэла – из Колумбии, Коста-Рика – из Никарагуа и Доминиканская Республика – из Гаити. В общей сложности 76 процентов мигрантов имеют трудоспособный возраст (возрастная группа 15-65 лет) (ECLAC, 2014d).

<sup>27</sup> Brasil-Bolsa de Familia, Chile Solidario, Ecuador-Bono de Desarrollo Humano, El Salvador-Comunidades Solidarias Rurales, México-Oportunidades, Panamá-Red de Oportunidades, Paraguay Abrazo, Perú Juntos, Argentina-Asignación Universal por Hijo.

жилищного строительства, в качестве инструментов социальной интеграции (CAF and UN-Habitat, 2014; Bonomo et al., 2015).

**1. Трансформация города с неравенством и сегрегацией в справедливый и интегрированный город: обеспечение доступа к качественному жилью, объектам и услугам**

98. Несмотря на значительные достижения в области сокращения дефицита жилья и поощрения права на город и социальной функции собственности, по-прежнему существуют значительные препятствия на пути доступа к жилью и городским землям, что тем самым способствует сохранению неорганизованности и сегрегации в городах.

**2. Дефицит жилья**

99. Быстрый рост городов, отмеченный в регионе во второй половине XX века, не сопровождался процессом планирования, который обеспечивает равный доступ к жилью (Bonomo and others, 2015). Многие домохозяйства в регионе по-прежнему сталкиваются с серьезными препятствиями в части получения доступа к официальному жилью. В Латинской Америке и Карибском бассейне соотношение между ценами на недвижимость и уровнем доходов может быть в среднем в три раза выше, чем в Соединенных Штатах Америки, в то время как процентные ставки по ипотечным кредитам в этом регионе намного выше, чем в среднем в странах ОЭСР (Blanco and others, 2014)<sup>28</sup>. Условия на официальном рынке, высокая степень уязвимости к нищете и неофициальное трудоустройство (которое ограничивает доступ к ипотечным кредитам) приводят к тому, что официальный рынок жилья становится недоступным для многих домохозяйств и не стимулирует частный сектор принимать участие в предоставлении жилья для беднейших слоев населения и еще в меньшей степени предоставлять его в надлежащем местоположении.

100. Почти 40 процентов домохозяйств в регионе в той или иной степени ощущает дефицит жилья (Bouillon, 2012). В свою очередь, существуют значительные различия между странами, и дефицит качественного жилья значительно превышает дефицит его количества (UN-Habitat, 2015a; Bouillon, 2012)<sup>29</sup>, что подчеркивает важность диверсификации инструментов жилищной политики, в том числе в части поощрения улучшения жилищных условий, планов по расширению и планов восстановительных работ (UN-Habitat, 2015a). В то же время для неофициальных поселений и домов, расположенных вне городских центров, характерен дефицит качества услуг и транспортных связей (Blanco and others, 2014).

101. Отсутствие ремонта существующего государственного и частного жилищного фонда свидетельствует о новой форме нестабильности в жилищном хозяйстве<sup>30</sup>. Физическая нестабильность является отчасти результатом ненадлежащего управления многоквартирным жилищным фондом в условиях, когда в год строится почти 80 000 кондоминиумов (World Bank, 2015). Не во всех странах региона существуют законы о кондоминиумах, в которых четко прописаны права и обязанности жильцов и государства, что приводит к низкому уровню осведомленности о правовых нормах, касающихся мест общего пользования, находящихся за пределами индивидуальной собственности каждого собственника<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> В этом регионе номинальная процентная ставка составляет 11,4 процента, а реальная процентная ставка – 8,1 процента против средней номинальной ставки 4,3 процента и средней реальной ставки 3,2 процента в странах ОЭСР (Rebusci and others, 2012).

<sup>29</sup> Дефицит жилья связан с разрывом между жилищными нуждами и наличием жилья. Согласно определению ЭКЛАК «дефицит жилья» означает разницу между достаточным жильем применительно к потребностям населения и количественным дефицитом единиц жилья для потребителей, которые не имеют жилища для своего исключительного пользования, и может оцениваться как разница между количеством жилищ и количеством потребительских единиц жилья (ECLAC, 1996:19). Качественный аспект дефицита связан с серьезными недостатками в плане качества характеристик жилья (ECLAC, 1996), т. е. недостатками элементов конструкции жилищ и материалов (крыша, пол, стены и т. д.), жилой площади (перенаселенность) и качества доступа к услугам (водоснабжение, санитария, электроснабжение и т. д.).

<sup>30</sup> Эта ситуация была спрогнозирована Аной Суграньес и Альфредо Родригесом (2010 год).

<sup>31</sup> В Колумбии закон № 675 «О кондоминиумах» обязывает первоначального собственника сформировать временную администрацию, а затем продать 51 процент единиц жилья. В Эквадоре этот процесс не регулируется. В законодательство Мексики в части социальных кондоминиумов включена глава о культуре кондоминиумов. В этом законе устанавливается, что прокуратура Федерального округа ПРОСОК должна обеспечить «инструктаж и профессиональную подготовку жителей по вопросам кондоминиумов путем организации учебных курсов и семинаров в сотрудничестве с жилищными организациями и другими учреждениями и институтами» [статья 80] (Esquivel, 2007). В закон Чили о совместной собственности включена отдельная глава, посвященная совместному владению социальным



**Вставка 9. Жизнь в странах Латинской Америки и Карибского бассейна: как опасные районы превращаются в перспективные, а вопрос жилья становится одним из основных**

В результате быстрой урбанизации произошло неконтролируемое расширение временных и неофициальных поселений в условиях отсутствия карт, земельных реестров и структурированной государственной политики, что стало причиной возникновения серьезных социальных, экологических и экономических проблем, вызванных неравенством и сегрегацией.

Вместе с тем, поскольку временное жилье и опасные кварталы в городах отчасти располагались в центральных районах, появилась возможность улучшить качество жизни беднейших слоев населения. Межамериканский банк развития (2013 год) признал важность урбанизации для развития латиноамериканских обществ, обращая особое внимание на сокращение показателей нищеты и бедности, а также на улучшение показателей в области здравоохранения и образования, увеличение средней продолжительности жизни и признание прав и гражданства. Темпы урбанизации в Бразилии, например, возросли с 45 до 84 процентов в период с 1960 по 2010 год, что позволило сократить неравенство в нескольких областях, в частности в области здравоохранения, образования, гендерного равенства, обеспечения жильем, занятости и государственных услуг (Agretche, 2015).

Правительства ряда стран региона разрабатывают в высшей степени социально ориентированную политику развития городов в рамках концепции комплексного развития городских кварталов и домов и на основе перераспределения богатств, доступа к земле и наследию, а также снижения рисков стихийных бедствий.

В Чили в 2006 году была учреждена программа «Quiero mi Barrio», а в 2014 году был создан Совет по политике развития городов, в который входят представители гражданского общества, университетов и частного сектора, в то время как в Мексике разрабатываются механизмы, направленные на целевое субсидирование и стимулирующие строительство жилья в районах, имеющих более выгодное расположение в пределах сети городской инфраструктуры на основе модели создания центров и предоставления компенсации за оказание городских услуг.

С 2007 по 2009 год в Бразилии осуществлялась программа ускоренного роста, известная как «PAC Favelas», и жилищная программа «Minha Casa, Minha Vida» – две национальные программы в области развития кварталов, основанные на ориентированных на уровень дохода субсидиях и финансировании, которые охватывают около 6 млн. семей (PAC, 2015). Колумбия, используя в качестве модели город Медельин, находится в процессе разработки и согласования инклюзивной и структурированной национальной городской политики, основанной на городских системах, стимулирующих устойчивое и справедливое городское планирование и развитие.

Муниципальные органы власти инициативно берут на себя более активную роль во внедрении инклюзивных и социально-экономических переменных величин в области развития, что позволяет обратить вспять процесс социально-пространственной сегрегации за счет строительства нового жилья и восстановления существующего жилищного фонда на основе секторальной политики комплексного развития городов. Это было достигнуто посредством принятия нормативных актов, институциональных мер и инновационной деятельности и в первую очередь за счет укрепления системы управления, которая стимулирует участие всех секторов в осуществлении политики развития городов.

Такая политика требует субсидий, которые представляют собой барьер между расходами и покупательной способностью населения с низким уровнем доходов, что влечет за собой негативные последствия в части бюджетного потенциала правительств. К числу других проблем в области осуществления политики относятся цены на землю и динамика рынка недвижимости; макроэкономические колебания и их влияние на занятость, доходы и налоговые поступления; структурные проблемы, такие как устаревшие законодательные и нормативные рамки и пробелы в области потенциала государственного и частного секторов и неправительственных учреждений; а также расширение исследований и изысканий, направленных на разработку инноваций и на культурные преобразования и отражающих более глубокое понимание возможностей в области строительства как имеющих ключевое значение для обеспечения устойчивого развития городов с упором на благосостояние и социальное развитие, которые рассматриваются в качестве основы для справедливого экономического развития.

*Автор: Анаклаудия Маринейро Сентено Россбах. Альянс городов.*

### 3. Неофициальные поселения

жильем, что упрощает процесс подачи заявок на получение субсидий для благоустройства мест общего пользования. Многие живут в условиях совместной собственности, не понимая, что это означает, среди прочего вследствие того, что собственники регистрируют имущество в кадастре недвижимости в индивидуальном порядке, не зная, каким образом регулируется остальная часть застроенного пространства (это коренное отличие от закона о купле-продаже квартир 1929 года, в соответствии с которым право собственности одновременно включало в себя индивидуальное и совместное имущество) (Bustos, 2015).

102. Многие страны региона добились значительного прогресса в сокращении доли городского населения, живущего в трущобах: на региональном уровне эта доля сократилась с 25,5 до 21,1 процента в период 2005-2014 годов (UN-Habitat, 2014). К странам, которые добились значительного снижения в этот период, относятся Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика и Мексика (UN-Habitat, 2014). Вместе с тем в некоторых странах региона по-прежнему наблюдается увеличение городского населения, проживающего в трущобах. Данных о неорганизованности городов в странах Карибского бассейна недостаточно, но доля городского населения, проживающего в неофициальных поселениях, оценивается примерно в 60 процентов на Ямайке и 25 процентов в Тринидаде и Тобаго (UN-Habitat, 2014). В Гаити наблюдается постоянное и существенное увеличение абсолютного числа людей, живущих в трущобах, и такое положение дел, несомненно, ухудшилось после землетрясения 2010 года (UN-Habitat, 2012)<sup>32</sup>. В Карибском бассейне положительно выделяется Барбадос, поскольку в нем почти отсутствуют неофициальные поселения (DESA, 2004), отчасти в результате строгого осуществления строительного кодекса; программ приобретательной давности, которые вступают в силу после 20 лет неоспариваемого мирного проживания в городе и осуществляются под руководством Министерства жилищного хозяйства и земель; и программы благоустройства неофициальных поселений, осуществляемой под руководством Национальной жилищной корпорации.

103. Несмотря на эти усилия и достижения, не следует забывать, что почти 105 млн. городских жителей продолжают жить в трущобах (UN-Habitat, 2014). Кроме того, в абсолютном выражении сокращение нестабильных поселений может быть отражением программы массового оформления прав собственности, которая решает лишь часть проблемы, в результате чего качественные аспекты на уровне жилья и кварталов по-прежнему остаются нерешенными<sup>33</sup>.

104. Создание и длительное существование нестабильных поселений является результатом действия ряда факторов. Во-первых, высокие цены на землю ограничивают доступ к ней группам населения с более низким уровнем дохода, что свидетельствует о важном значении политики развития городов и пригородных районов, в том числе признания общественной ценности земли, определения районов, представляющих общественный интерес, и инвестирования в социальные объекты средств, собранных благодаря механизмам использования стоимости земельных ресурсов (Smolka and Furtado 2014). Во многих случаях из-за недостаточного предложения доступных земельных участков нестабильные поселения возникали в районах повышенного риска<sup>34</sup>. Во-вторых, существуют определенные правила и нормы зонирования, которые не могут выполнить малообеспеченные домохозяйства (Smolka, 2003), а процедуры получения разрешений на строительство являются весьма дорогостоящими (Bouillon, 2012). В-третьих, меры государственного вмешательства нередко дают обратный эффект, носят частичный характер и являются недостаточными. Например, некоторые программы преследуют цель просто предоставить правовые титулы или помочь в достройке жилья без предоставления необходимой технической и финансовой поддержки, а комплексный контроль за принимаемыми мерами может оказаться неэффективным, что приводит к отсутствию общего управления собственностью, а также к несоответствию между инвестициями, существующим дефицитом и производимыми улучшениями. В-четвертых, не всегда государственная жилищная политика отвечает необходимым требованиям в плане объемов, многообразия и доступа для самых бедных слоев населения (иногда строительство жилья ведется в отдаленных районах, и транспортные расходы делают его недоступным для малоимущих групп). В-пятых, в ряде случаев наблюдается несоблюдение прав собственности и отсутствие регулирования дублирующих друг друга режимов собственности.

<sup>32</sup> При интерпретации вышеприведенных данных необходимо учитывать пределы измерений, поскольку интерпретация в значительной степени зависит от используемых критериев. Анализ ситуации в области жилья может значительно отличаться в зависимости от рассматриваемого показателя. См. раздел IV.E о городских данных и неофициальном жилье.

<sup>33</sup> В Перу с помощью Комиссии по оформлению неоформленных прав собственности за последние 10 лет было предоставлено более двух миллионов документов о праве собственности. После оформления прав собственности жилища не включаются в оценки неофициального/временного жилья и, таким образом, продолжают считаться временными.

<sup>34</sup> В Мексике в общенациональных масштабах 11 процентов домашних хозяйств в городских районах расположены в непосредственной близости или недалеко от русла рек, 2,3 процента находятся в районах захоронения отходов, карстовых образований или шахт, а 9 процентов – в оврагах (правительство Республики Мексика, 2015 год).

105. Несмотря на дефицит жилья и его неформальный характер, около 70 процентов домашних хозяйств в Латинской Америке и Карибском бассейне в настоящее время имеют в своем владении собственные дома благодаря процессам секьюритизации, регуляризации и проведению в регионе и другой политики, ориентированной на защиту собственности.

#### 4. Социально-экономическая сегрегация в жилищной сфере

106. Одной из характерных черт городов в Латинской Америке и Карибском бассейне является их социально-пространственная сегрегация, которая является результатом действия различных факторов, таких как динамика рынка земли (например, спекулятивный характер инвестиций в недвижимость, который способствует установлению цен на нее с учетом ее наиболее выгодного использования), мотивы, побуждающие размещать социальное жилье в периферийных районах, где земля дешевле, и неофициальное занятие земель в районах, где риск ликвидации жилищ ниже (Sabatini, 2003).

107. Как правило, наблюдалась концентрация населения в периферийных районах, где уровень социально-экономического развития и образования ниже (ECLAC, 2014a). Однако в последнее десятилетие наметились и обратные тенденции в плане сегрегации в жилищной сфере, в частности благодаря социальной диверсификации и улучшению экономических условий в периферийных районах городов<sup>35</sup>. Отчасти это объясняется тем, что люди с более высоким уровнем дохода переехали в эти районы в контексте роста населения в периферийных районах. Однако переезд групп населения с более высокими доходами в периферийные районы автоматически не приводит к улучшению ситуации в плане социальной интеграции. В условиях наличия закрытых кондоминиумов и приватизации услуг лица с высоким уровнем дохода могут жить изолированно в районах проживания лиц с низким доходом, что частично обусловлено соображениями безопасности и подкрепляется приватизацией зон общего пользования (Caldeira, 2000)<sup>36</sup>. В Карибском бассейне не всегда есть данные для анализа изменений в социально-экономических условиях проживания. В то же время в некоторых случаях более высокая концентрация групп населения с низкими доходами может наблюдаться в центральных городских районах (Барбадос, проект национального доклада для Хабитат-III, 2015 год).

108. Во многих городах Латинской Америки и Карибского бассейна численность населения в центральных районах продолжает сокращаться (ECLAC, 2014), хотя здесь есть и некоторые исключения, как, например, Сантьяго-де-Чили, где в последние годы плотность населения в центре города возросла (приток жителей) в результате инвестиций в недвижимость (Poduje and others, 2015). Инвестиции в центральные районы могут способствовать усилению социальной диверсификации, но могут также привести к комплексному изменению городской среды в результате переселения состоятельных жителей и вытеснению жителей с низкими доходами (Janoschka and Sequera, 2013), что свидетельствует о важности рассмотрения вопросов обеспечения справедливости при обсуждении проблемы поощрения инвестиций и увеличения плотности населения в центральных городских районах. Проект «Нео-сите» муниципалитета Сантьяго в Чили разрушил модель размещения социального жилья на периферии и наоборот привел к инвестированию средств в социальное жилье в центре города, включая ремонт жилых комплексов в этом районе, в которых традиционно предоставлялось такое жилье.

109. Сегрегация может привести к диспропорциям в местных доходах, и без механизмов перераспределения ресурсов между муниципалитетами может возникнуть риск поляризации стандартов в сфере городской инфраструктуры, оборудования и услуг (ECLAC, 2014). Такая поляризация углубляется ввиду отсутствия политики, регулирующей вопросы месторасположения, охвата, доступа и бесперебойного функционирования систем инфраструктуры, оборудования и услуг, в свете имеющегося дефицита и спроса, платежеспособности пользователей и отсутствия стимулов для более значительных частных инвестиций (CAF, 2011; ECLAC, 2014a). В немногочисленных исследованиях, проводившихся на уровне городов, показана и проанализирована поляризация городских стандартов внутри городов и между ними и определены критерии справедливого инвестирования средств. Обнадеживающими исключениями являются инициативы Медельина, осуществляемые в рамках его модели социальной урбанизации, и Стратегический план развития Сан-Паулу.

<sup>35</sup> Например, снижение уровня сегрегации в Бразилии в значительной степени является результатом улучшения социально-экономических условий в периферийных районах (ECLAC, 2014a:224).

<sup>36</sup> Тревожным проявлением стремления к эксклюзивности является усиливающаяся разница в доходах между учащимися государственных и частных школ, что угрожает будущей дистрибутивной динамике и социальной сплоченности в регионе (ECLAC, 2014f).

**Вставка 10: ПУНП: Совместная программа развития жилищной сферы и продуктивных и устойчивых городских поселений**

Недостатки процессов планирования и урбанизации и слабо развитые базовые услуги могут стать причиной социальной неустойчивости, а когда это еще усугубляется ситуациями неравенства, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна возникают проблемы сосуществования и отсутствия безопасности. В ответ на это три учреждения Организации Объединенных Наций (ООН-Хабитат, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и ПРООН, 2013 год) разработали инновационную программу в рамках Испанского фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. С помощью программы «Продуктивные и устойчивые населенные пункты» (ПУНП) власти городов в Центральной Америке стремились эффективно реагировать на такие явления, как бедность и социальная изоляция, внедряя новаторские методы городской, экономической и социальной интеграции в рамках проекта, направленного на решение проблемы дефицита качественного жилья и благоустройства микрорайонов. Программа, разработанная в муниципалитетах Санта-Текла и Апопан в Сальвадоре, преследовала задачу изменить условия в нестабильных, исторически разделенных населенных пунктах с использованием социальных, организационных и экономических мероприятий и мер, направленных на улучшение условий проживания в домах и микрорайонах. Цель программы заключалась в полной интеграции и реструктуризации поселений в той среде, в которой они сейчас находятся, включая решение вопросов землепользования и обеспечения доступа к кредитам. Из достигнутых положительных результатов можно отметить, что 750 семей получили определенную пользу от упорядочения использования земельных ресурсов и системы землевладения. Было также оказано «капиллярное» воздействие на национальную политику, и здесь можно упомянуть семь законопроектов о территориальном развитии, банковской деятельности в области развития, а также нормативно-правовые акты в сфере жилья и жилищного строительства. Были также укреплены стратегические союзы между государственными и частными финансовыми учреждениями, поставщиками материалов, товаров и услуг, проектировщиками и строителями. Эта программа способствовала расширению сектора строительства и рынка социального жилья, сокращению масштабов нищеты, обеспечению более достойной работой и повышению доходов.

*Источник:* Региональное отделение ООН-Хабитат для Латинской Америки и Карибского бассейна.

**5. Государственное управление в сфере жилья и обеспечения справедливости в городах**

110. В регионе накоплен значительный опыт разработки альтернативных вариантов расширения доступа к жилью и землепользованию для групп населения с низким уровнем дохода. Признание права на надлежащее жилье в повестке дня второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) также способствовало активизации мер в рамках государственной политики по расширению доступа к жилью (UN-Habitat, 2015a). Многие страны извлекли уроки из недостатков преобладавших в последние десятилетия моделей, основанных на концепции жилья как товара, предлагаемого на рынке (модель «сбережения, бонусы и кредиты»). Были разработаны стратегии и программы, в которых признается право на город и социальная функция собственности и учитывается, что социальное жилье является механизмом комплексной социальной интеграции и защиты (Bonomo and others, 2015), при одновременном признании того, что доступ к жилью, помимо прочего, оказывает позитивное воздействие на повышение благосостояния и качества жизни, адаптируемость к изменяющимся обстоятельствам, доступ к экономическим возможностям и снижение уязвимости перед лицом стихийных бедствий (Bouillon, 2012). Стратегии начинают выходить за рамки создания и финансирования формального жилья, распространяясь на нормативно-правовые акты и инструменты, регулирующие подготовку приемлемых земельных участков, и более комплексные решения для обеспечения инвестиций в государственное жилье (Bonomo and others, 2015).

**6. Жилищная политика, основанная на новом жилье, схемах сбережений, бонусов и кредитов и участии частного сектора**

111. В течение последних двух десятилетий правительства отдавали предпочтение предоставлению субсидий с учетом спроса, уделяя при этом особое внимание приобретению в конечном итоге домов и участию частного сектора. Доступ к жилью основан на модели «сбережения, бонусы и кредиты», которая становилась все популярнее с 1990-х годов, особенно в Бразилии, Колумбии, Перу, Сальвадоре, Чили и Эквадоре. В результате было построено много недорогого жилья, которое обычно располагалось на окраинах городов, что способствовало снижению количественного дефицита жилья. Однако, несмотря на эти достижения, модель «сбережения, бонусы и кредиты» не всегда может помочь более уязвимым домашним хозяйствам, которые не отвечают требованиям сбережений и кредитования, и это является серьезной проблемой, особенно если учесть высокий уровень неформальной занятости в регионе (Bonomo and others, 2015). Динамика цен на землю показывает, что такие дома часто строятся в отдаленных районах, где земля дешевая, но доступ к объектам и хорошо развитым

коммуникациям носит весьма ограниченный характер, и это только усиливает социально-экономическую сегрегацию (ECLAC, 2014a; Sabatini, 2003).

112. В ряде стран развитие ситуации привело к тому, что люди стали покидать социальное жилье. В Мексике оказались заброшенными 5 миллионов домов, что соответствует 14,2 процента жилищного фонда страны и почти 20 процентам, если учитывать незаселенные временные жилища (Sánchez and Salazar, 2011)<sup>37</sup>. Такая ситуация вызвана отсутствием услуг (38 процентов), большим расстоянием до работы (31 процент), нестабильностью жилых помещений (10 процентов), финансовыми причинами (10 процентов) и отсутствием безопасности (3 процента) (UN-Habitat, 2011b)<sup>38</sup>.

**Вставка 11. Доступ к программам обеспечения жильем для уязвимых и малоимущих слоев населения**

Бразилия: 2,4 миллиона жилых единиц, выделенные в 2009-2015 годах по программе «Minha Casa Minha Vida», позволили улучшить жилищные условия 9,2 млн. человек. Инвестиции в обеспечение жилищных потребностей лиц с низким и средним уровнем дохода будут продолжаться в рамках этой программы до 2023 года. По своему замыслу данная инициатива представляет собой стратегию выполнения социальных обязательств, связанных с накопленным дефицитом жилья, а также удовлетворения будущего спроса наряду с созданием экономических стимулов (Ministry of Cities of Brazil, 2013 and 2015).

Чили: при создании Фонда жилищной солидарности и принятии Декрета № 49 государство исходило из того, что значительная часть населения страны не в состоянии оплачивать ипотечные ссуды и, соответственно, не имеет и не должна иметь доступа к ним. До 98 процентов стоимости единицы жилья может оплачиваться за государственный счет. Данная программа позволяет получать поддержку при покупке жилья на первичном и вторичном рынках, самостоятельном строительстве жилья и реализации проектов по уплотнению жилой застройки в городах и социальной интеграции жителей с различным уровнем доходов (Siclarí, 2012).

Колумбия: начатая в 2012 году программа «Бесплатное жилье для 100 000 семей» положила конец накопленному дефициту жилплощади для беднейших слоев населения (предпочтение отдавалось группам лиц, перемещенных из-за партизанской войны и стихийных бедствий). Проекты, предлагаемые застройщиками, проходят оценку в министерстве жилищного хозяйства, градостроительства и территорий, а земельные участки выделяются муниципальными советами (Bonomo and others, 2015).

Перу: в 2005 году было внесено предложение о значительном увеличении субсидий. Его цель заключалась в ежегодном приобретении, строительстве или благоустройстве до 120 000 единиц жилья. Программа «Своя крыша над головой» предусматривает выделение представителям наиболее уязвимых групп субсидии (жилищная облигация на семью) на сумму от 40 до 90 процентов от стоимости дома. Наряду с предложением более привлекательных субсидий, призванных увеличить спрос, был принят указ, поощряющий передачу земельных участков, отнесенных к зонам городской застройки решениями Комиссии по оформлению незарегистрированной собственности (КОФОПРИ), лицам, не являвшимся их владельцами, в районах, ранее намеченных государственными органами для городской застройки. Тем самым был положен конец легализации самовольно захваченных участков и создана основа для планомерного роста городов и борьбы с нелегальной застройкой и спекуляцией (World Bank, 2015; El Peruano, 2015/23 September).

*Источник:* ECLAC, 2016.

**7. Расширение доступа к жилью для бедноты и реализация социальных жилищных программ**

113. Цель этих мер – содействовать привлечению беднейших слоев населения на официальный рынок жилья и усовершенствовать существующие модели «сбережения, бонусы и кредиты». Соответствующие стратегии включают пересмотр требований к накопительной части схем финансирования, освобождение их от элементов ипотечного кредита и увеличение доли субсидий или государственных облигаций. Осуществляются также многочисленные программы в интересах таких уязвимых групп, как лица пожилого возраста, женщины – главы домохозяйств, коренное население, перемещенные лица и инвалиды (Bonomo and others, 2015).

114. В противовес привлечению частных застройщиков к строительству социального жилья важно упомянуть и о политике, поощряющей общественное производство жилья в таких

<sup>37</sup> Бразилия, Чили и Венесуэла также сообщают о большом количестве незаселенных домов (9,02, 9,6 и 7,7 процента от общего числа жилых единиц, соответственно) [не всегда по причинам социального характера] (López Moreno, 2014).

<sup>38</sup> Эти негативные факторы приводят к потере основных активов домашних хозяйств, а также к расходованию государственных средств, не говоря уже о потерях строительных и риэлторских компаний (CIDOC and SHF, 2014).

формах, как жилищные кооперативы. Они дают семьям возможность самостоятельно находить решение своих жилищных проблем и принимать на себя более определяющую роль при планировании проектов и коллективном возведении жилых зданий. В прошлом десятилетии несколькими странами Латинской Америки и Карибского бассейна были разработаны стратегии помощи уязвимым слоям населения в использовании кооперативных схем, включавшие техническую поддержку, управление проектами и строительными работами, увеличение субсидий и контроль процентных ставок (Bonomo and others, 2015). Наибольшим опытом такого рода обладает Уругвай, где данная модель применяется уже свыше 40 лет, а с 2010 года кооперативы пользуются приоритетом при распределении государственных средств (Nahoum, 2012). Кроме того, с 2000-х годов при содействии Уругвая, готового делиться своими знаниями и опытом, ту же модель использует и ряд других стран, включая Аргентину, Боливию (Многонациональное Государство), Венесуэлу (Боливарианскую Республику), Парагвай и особенно страны Центральной Америки (Bonomo and others, 2015).

## **8. Всестороннее обустройство жилых районов**

115. Программы обустройства жилых районов нацелены прежде всего на повышение качества жизни обитателей трущоб и неформальных поселений, не сводящееся лишь к оформлению прав собственности (Bonomo and others, 2015). Планы по благоустройству существующих поселений составляются с пониманием того, что в процессе урбанизации в странах Латинской Америки и Карибского бассейна во многом доминируют неформальная застройка и общественное производство жилья и среды обитания. В регионе преобладают два вида инициатив – программы обустройства районов неформальной жилой застройки и программы обустройства жилых районов смешанного типа.

116. Комплексные мероприятия в рамках программ по обустройству районов неформальной жилой застройки исходят из признания многогранного характера бедности и помимо оформления прав на недвижимость, содействия благоустройству и развития инфраструктуры включают также меры по укреплению общин и профессионально-техническому обучению. В Бразилии включению неформальных поселений в городскую среду посвящена Программа ускорения роста путем урбанизации ветхого жилья, известная также под названием «PAC-Favelas», а программа «Morar Carioca», продолжающая собой программу «Favela Bairro», в большей степени ориентирована на всестороннее обустройство по городским стандартам, территориальное планирование фавел, оборудование общественных пространств и т.д. На северо-востоке страны заслуживает внимания проект «Ribeira Azul», выделяющийся своим масштабом, опорой на местные общины и историей превращения из локальной инициативы в общегосударственную программу (Cities Alliance, 2008). Изменения внесены и в градостроительный кодекс Бразилии, согласно которому регистрация прав землевладения является сейчас необходимым требованием жилищной политики, а при легализации неформальных поселений должна в обязательном порядке учитываться их оснащенность системами санитарии (IPEA, 2015). Правительство Колумбии в рамках Комплексной программы обустройства жилых районов предоставляет местным органам власти техническую помощь в налаживании сотрудничества с многосторонними банками и привлечении заемных средств для финансирования работ. Комплексная программа обустройства жилых районов Медельина и программа массового оформления прав собственности на землю рассчитаны на владельцев жилья в неформальных поселениях, где имеется потенциал для всестороннего обустройства (Vergel, 2010). К числу программ, предназначенных для легальных жилых районов и районов смешанного типа, неблагополучных в материально-техническом и социальном отношениях, относятся программы «Promeba II» в Аргентине, «Morar Melhor» («Жить лучше») в Бразилии, «Mejorar lo Construido» («Благоустрой построенное») в Колумбии, Фонд жилищных инициатив (ФопРОВИ) в Коста-Рике, программа благоустройства жилья в Мехико, программа благоустройства жилых районов Панамы и программа развития жилых районов Чили (Bonomo and others, 2015).

## **9. Стратегии обеспечения земель**

117. Большие успехи достигнуты в регионе благодаря осуществлению стратегий, которые не сводятся лишь к предоставлению жилья и подведению коммуникаций и предполагают, на основе градостроительных норм, учитывающих социальные аспекты нищеты (Положение о городе, принятое в Бразилии в 2001 году, и градостроительная реформа 1989 года в Колумбии), использование инструментов городского планирования и землеустройства для создания инклюзивной городской среды. Работа ведется по трем направлениям: официальное включение

участков под неблагоустроенными поселениями в зоны городской застройки, ограничение спекулятивной деятельности и строительство социального жилья<sup>39</sup>.

а) Официальное включение участков под неблагоустроенными поселениями в зоны городской застройки: национальная жилищная политика, принятая в Бразилии в 2005 году, предусматривает выдачу специальных жилищных лицензий, называемых «*posse usucarião*» (ордер на владение), а также признание особой социальной значимости участков, уже занятых неформальными поселениями, и территорий, куда могут быть перемещены поселения, подверженные риску (особые социально значимые зоны); жителям этих территорий автоматически предоставляются специальные привилегии в части обустройства по городским стандартам и гарантий владения недвижимостью. В Колумбии созданы банки земельных участков (включенных государством в городские зоны и реализуемых частным застройщикам, имеющим квоты на строительство социального жилья), одним из которых является «Метровивьенда». Другими правовыми актами предусмотрено обязательное выделение земельных квот под социальное жилье при инвестировании в градостроительные проекты.

б) Ограничение спекулятивной практики: в Бразилии введена система обязательного включения в хозяйственный оборот пустующих земельных участков, включая требования по их застройке с соответствующим изменением границ или без такового, прогрессивный налог на неиспользуемую недвижимость в местах, пользующихся высоким спросом, и экспроприацию. В Колумбии борьба со спекуляцией недвижимостью ведется путем составления планов землеотвода, увязанных с перспективными программами развития городов и пришедших в упадок территорий.

в) Строительство социального жилья: в целом для привлечения частных капиталов в государственные инвестиционные проекты, включая перевод земельных участков в другие категории и выставление разрешений на их застройку на аукционы, используются все виды финансовых инструментов, позволяющие обществу получать дивиденды в обмен на предоставление особых прав землепользования и владения недвижимостью в городах; в Бразилии это касается прав на строительство (*Outorga Onerosa do Direito de Construir*), разрешений на создание городских строительных кооперативов (*Operação Urbana Consorciadas*) и возможности получения застройщиками дополнительных сертификатов.

**Вставка 12. Неформальные поселения: необходимость выработки земельной политики для малообеспеченных слоев и признание роли общественного производства жилья**

В данном регионе проживает 180 млн. малоимущих, из которых 125 млн. живут в городах и 113,4 млн. – в неформальных поселениях<sup>2</sup>, где их права человека нарушаются в целом ряде отношений<sup>3</sup>. Такое положение сохраняется несмотря на разнообразные меры жилищной политики, успешно принятые с начала XX века, и инвестиции в программы социального жилья, на которые в этих странах направлялось от 2 до 8 процентов ВВП.

Политика, оформившаяся на основе Вашингтонского консенсуса, существенно повлияла на ход территориального и городского развития и жилищного строительства. Однако рыночные механизмы оказались бессильны обеспечить нужды людей, живущих за чертой бедности, а программы борьбы с нищетой, призванные помочь самым неимущим, не были распространены на жилищный сектор.

В этих условиях малообеспеченные слои населения во всех странах континента стали находить альтернативные способы обеспечить себя жильем и средой обитания, даже рискуя подвергнуться судебному преследованию за индивидуальные и коллективные усилия такого рода. От 50 до 75 процентов всей жилплощади в странах глобального Юга сегодня приходится на постройки, возведенные людьми самостоятельно. Результатом этих процессов, известных как общественное производство жилья, как правило является оборудование жилых пространств, сооружение объектов городского хозяйства и жилищ под руководством самозастройщиков и других некоммерческих социальных активистов.

*Рекомендации*

- Государствам следует выделять для нужд самых неблагополучных групп населения удобно расположенные, юридически оформленные и обеспеченные коммунальными услугами земельные участки; необходимо добиться реальных сдвигов в вопросе признания права на землю одним из прав человека.

- Организованное общественное производство жилья должно включаться в статистику и подкрепляться соответствующими механизмами и технической поддержкой на уровне официальной политики.

- Следует проводить открытую для широкого участия политику благоустройства жилья и применять комплексный подход к развитию жилых районов.

<sup>39</sup>

Или создание условий для легализации и благоустройства существующих строений.

**10. Инвестиции в общедоступные услуги и объекты инфраструктуры**

118. Одна из основных форм неравенства в городах связана с доступом к инфраструктуре и услугам, в том числе к транспортному сообщению, учитывая, что во многих крупных агломерациях лица с низкими доходами часто затрачивают особенно долгое время на дорогу до работы из мест своего проживания, далеко отстоящих от центров экономической активности (ИРЕА, 2015). Странами региона уже вложены значительные средства в развитие общественного транспорта, включая канатные дороги, в бедных кварталах и для их сообщения с остальными районами таких городов, как Каракас, Эль-Альто, Медельин и Рио-де-Жанейро. Важно, однако, чтобы коммунальные услуги и инфраструктура развивались внутри этих общин, а не просто для доступа их жителей в лучше обустроенные районы. В этой связи следует подчеркнуть важность социальных инициатив в области городского планирования, призванных стимулировать социальные перемены путем трансформации городской среды и инвестиций в благоустройство уязвимых районов (см. вставку 14) (UN-Habitat, IDB, ACI, 2011).

**11. Предложения по мерам политики**

119. Сегодня в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна ведется осуществление множества инициатив в области городской интеграции, учитывающих многоаспектный характер неравенства в городах и предлагающих всесторонние решения и инструменты воздействия на проблемы структурного неравенства в городах. Ниже изложен ряд дополнительных соображений в отношении инициатив по борьбе с неравенством в городах.

**12. Диверсификация жилищного фонда и политика аренды жилья**

120. При разработке предложений по обеспечению жильем необходимо принимать во внимание потребности таких различных групп, как пожилые люди, женщины, возглавляющие домашние хозяйства, и молодые работники на низкооплачиваемых должностях. В качестве примеров можно привести программы аренды для молодежи, программы обеспечения жильем престарелых, общинные дома для женщин, возглавляющих домашние хозяйства, и т. д.

121. Упор на поощрение домовладения не всегда является наилучшей или единственно возможной стратегией для всех групп населения. Поражает низкий уровень распространенности программ аренды жилья в этом регионе по сравнению со странами ОЭСР, с учетом того, что поощрение найма жилья может способствовать предупреждению образования чрезмерной задолженности в результате приобретения жилья в собственность, благоприятствует повышению мобильности, позволяя, таким образом, лучше сбалансировать предложение труда и спрос на него (проживание в районах с плохим транспортным сообщением ограничивает возможности трудоустройства), и может лучше отвечать потребностям в жилье у молодых семей или студентов (Blanco and others, 2014).

122. Хорошо продуманная и ориентированная на конкретную целевую группу политика аренды не исключает другие государственные жилищные программы, подкрепляется надлежащими законами для защиты собственников жилья, способна уменьшить сегрегацию по месту жительства, стимулировать социальную интеграцию и сбалансировать плотность населения в пределах города, поскольку программы аренды могут стимулировать строительство комплексов с высокой плотностью населения в объединенных районах городов. В числе нескольких региональных инициатив по содействию доступу к съемному жилью можно назвать программу «Subsidio Arriendo Joven» [Субсидия на аренду жилья для молодежи] в Чили, «Alquiler se Puede» [Вы можете арендовать] в Буэнос-Айресе и национальную политику аренды жилья в Уругвае.

**13. Уменьшение деградации имеющегося и будущего жилищного фонда и контроль над ней**

123. С учетом действующих стратегий крупномасштабного жилищного строительства и сохраняющегося качественного дефицита жилья имеет смысл оценить значение социальной политики улучшения жилищных условий и постоянных программ содержания микрорайонов. Для остановки процесса обветшания и устаревания необходимы инвестиции, как, например, по линии Программы защиты семейной собственности в Чили. Кроме того, требуются мероприятия, направленные на поддержание и улучшение инфраструктуры и социальной структуры социальных кондоминиумов на основе участия общин в деле их формализации и разработки проектов модернизации и ремонта, как в случае программы благоустройства социальных кондоминиумов в Чили или программы «Barrio Mío» [Мой квартал] в Лиме. В



рамках последней программы местные жители могут пройти обучение по вопросам защиты своих зданий и поощрения строительства и планирования при участии общин (Lima Mayor's Office, 2015).

#### 14. Уменьшение сегрегации в жилищном секторе и ее последствий для неравного доступа к услугам и объектам

124. Хотя сегрегация остается одной из главных проблем в Латинской Америке и Карибском бассейне, для ее решения стали доступны следующие инструменты: формирование земельных банков с особыми привилегиями для строительства социального жилья, в первую очередь в пределах городских границ и районах с хорошим расположением; регулирование и планирование населенности пригородов, с тем чтобы строящиеся объекты недвижимости, услуги, объекты и дорожная сеть были рассчитаны на физическое расширение города; создание на рынке жилья предложений, учитывающих возможности беднейших групп населения, например за счет перекрестного субсидирования и/или выделения квот социального жилья в дорогостоящих объектах недвижимости, как это было сделано в Колумбии и в Сан-Паулу в рамках недавнего проекта «Квоты солидарности» компании «Консортед Урбан Оперейшнс», а также в ходе проекта «Ла Чимба», которым были предусмотрены квоты социального жилья при возведении нового крупного городского района в Антофагасте, Чили; и уплотнение многофункциональных хорошо обслуживаемых районов (например, рядом со станциями метро и пунктами пересадок между различными видами транспорта).

125. Последствия сегрегации можно смягчить за счет создания в бедных микрорайонах высококачественных общественных учреждений, услуг и зон, по примеру инвестиций в социальное городское планирование в Медельине или проектов создания комплексных объектов «КРЕСЕ» (культура, досуг, образование, рост, предпринимательство) в Каракасе; обеспечения занятости и социальных возможностей в районах с населением, имеющим низкие доходы («СЕДЕСОС Антиокеньос» в Колумбии); и упрощения доступа к услугам и процесса их оказания для малоимущих слоев населения, проживающих в богатых районах, за счет обеспечения транспортной связанности микрорайонов и уменьшения времени поездок посредством капиталовложений в транспортные системы, как, например, в случае инвестиций в метрополитены Панамы и Лимы. В этом контексте высокое значение в национальных стратегиях развития городов приобретает политика перепланировки городов на основе четких критериев компактности, связанности, интеграции и социальной включенности.

#### **Вставка 13: Всеобъемлющая политика в области устойчивого жилья и городского развития**

##### *Диагноз*

В силу быстрого роста городских районов сегодня перед городами Латинской Америки и Карибского бассейна встает ряд проблем, связанных с дефицитом жилья, транспортным сообщением, бедностью и неравенством, отсутствием безопасности, неорганизованностью, ухудшением состояния окружающей среды и т. д. Для создания в этом регионе всеобъемлющей политики в области жилищного хозяйства и городского развития необходимо вести работу с государственным и частным секторами и предприятиями по вопросу разработки всеохватной концепции города, включающей вспомогательные планы и программы.

##### *Текущее положение дел*

Этот регион отличается широким разнообразием стратегий городского развития и жилищного строительства при большом числе отраслевых органов, которые непрерывно адаптируются к политическим, техническим, экономическим, социальным и культурным изменениям, что дополнительно затрудняет всестороннее городское планирование.

В большинстве стран региона национальная политика в области жилищного хозяйства и городского планирования находится в ведении министерства или секретариата, однако она также должна быть увязана с транспортом, инфраструктурой, связью, окружающей средой, образованием, здравоохранением и другими секторами. В ряде стран определенные сектора были частично объединены, как, например, в случае Секретариата по вопросам аграрного, территориального и городского развития в Мексике; Министерства жилищного строительства, городского и территориального развития в Колумбии; Министерства связи, инфраструктуры и жилищного хозяйства в Гватемале; и Министерства по делам городов в Бразилии, которое является наиболее показательным, так как объединяет сектора жилищного хозяйства, санитарии, транспорта и градостроительства.

Также признается необходимость привлечения частных лиц и общества, и двумя примерами такого взаимодействия стали Совет городов в Бразилии и Национальный совет по вопросам городского развития в Чили.

*Рекомендации*

Создание органов национальной, региональной или государственной власти для управления устойчивым городским развитием с учетом социальных, экономических и экологических факторов. Города, располагающие, среди прочего, достойным жильем, надлежащей инфраструктурой и объектами, доступом и транспортным сообщением, торговыми площадками, промышленными предприятиями, учреждениями образования, здравоохранения, спорта и культуры.

Создание национальных советов по вопросам жилищного строительства и городского развития при участии представителей деловых кругов, профильных государственных органов, неправительственных организаций, профессиональных ассоциаций и университетов, профсоюзов и ассоциаций гражданского общества и т. д.

*Автор:* Рамон Сантелисес. Межамериканский союз по жилищному строительству (ЮНИАПРАВИ).

## **G. Насилие и отсутствие безопасности в городах**

### **1. Насилие и отсутствие безопасности**

126. В последние десятилетия страны Латинской Америки и Карибского бассейна перешли от ситуации коллективного насилия (как при диктатуре и гражданских войнах) к случаям межличностного насилия при крайне высоком уровне насилия на международном уровне, что ставит под угрозу общественную безопасность и усиливает ощущение незащищенности до такой степени, что этот вопрос стал главной проблемой, вызывающей обеспокоенность общественности в этом регионе (ECLAC, 2014a; UNDP, 2013; CAF, 2014). За последние 25 лет число грабежей в этом регионе утроилось (ECLAC, 2014<sup>a</sup>, стр. 142), и регион Латинской Америки и Карибского бассейна вышел на первую строчку по показателю убийств в мире (более 21 на 100 000 жителей), что значительно выше среднемирового значения (7 на 100 000 жителей) (CAF, 2014). По данным Совета мексиканских граждан по вопросам государственной безопасности и уголовного правосудия (СМГГБУП), 42 из 50 самых опасных городов мира находятся в Латинской Америке и Карибском бассейне (CCSPJP, 2016).

127. Присутствуют четкие субрегиональные различия. Самое большое число убийств приходится на Центральную Америку, а в Мексике в последнее десятилетие наблюдается заметный рост насилия. Насилие в городах Сальвадора, Гватемалы и Гондураса также достигло колоссальных масштабов, а число погибших в результате этого превышает число жертв обычных вооруженных конфликтов (CAF, 2014). Кроме того, отмечался значительный рост числа убийств в странах с традиционно низким уровнем преступности, таких как Коста-Рика (с 6,3 до 11,3 убийств на 100 000 жителей в период между 2000 и 2010 годами) и Панама (с 9,8 до 20,6 за тот же период) (Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН)). Тревожащий рост насилия также отмечается во многих странах Карибского бассейна. В 2009 году в Ямайке было зарегистрировано более 60 убийств на каждые 100 000 жителей, а в Тринидаде и Тобаго этот показатель возрос с 9,5 до 35,6 в период с 2000 по 2010 год (УНП ООН). В результате ряд стран этого субрегиона значительно увеличил объем государственных расходов на цели обеспечения национальной безопасности (ECLAC, 2008).

128. В то же время в Колумбии, где уровень преступности традиционно высок, наблюдается значительное снижение числа убийств (с 66,5 до 32,3 на 100 000 человек населения в период с 2000 по 2010 год, по данным УНП ООН). В Бразилии число убийств оставалось относительно неизменным, хотя за национальными показателями скрываются существенные различия в субнациональных тенденциях (UNODC, 2013)<sup>40</sup>. В обеих странах статистика насильственных преступлений с летальным исходом по-прежнему очень высока по сравнению с развитыми странами (менее 3 убийств на каждые 100 000 жителей) и другими развивающимися регионами (CAF, 2014). Южный конус является единственным субрегионом, в котором начиная с 1990-х годов сократилось число убийств (с 10 до 7 убийств на каждые 100 000 жителей (UNODC, 2015)). Субрегиональные различия в показателях насилия также находят свое отражение на городском уровне, и самые высокие показатели убийств отмечаются в городах Центральной Америки и Карибского бассейна.

129. В основе насилия и его различных проявлений лежат сложные социальные, экономические и институциональные факторы (например, функционирование судебной

<sup>40</sup> В Бразилии наблюдаются разнонаправленные субнациональные тенденции. В период между 2007 и 2011 годами число убийств сократилось (29 процентов в штате Рио-де-Жанейро и 11 процентов в штате Сан-Паулу), но значительно возросло на севере и северо-востоке страны (на 150 процентов в Параибе и 50 процентов в Баие) (UNODC, 2013).

системы). Насилие влияет на общественную безопасность, поскольку представляет собой особую форму общественных отношений и принципа сосуществования (и выживания). К контекстуальным факторам насилия в этом регионе относятся маршруты доставки наркотиков на богатые потребительские рынки (Северная Америка и Европа), и жестокие последствия этого бизнеса можно наблюдать в приграничных районах и на участках производства (FLACSO, 2015)<sup>41</sup>. Также растут масштабы мелкого незаконного оборота для местного потребления (UNODC, 2015) наряду с распространением дешевых и вызывающих сильное привыкание веществ («крэк», «пако»), что сказывается на городских районах, в которых их употребляют (Rigacci and others, 2014)<sup>42</sup>. Еще одним проявлением незаконной торговли наркотиками и других преступлений является насилие, связанное с деятельностью преступных группировок, и особую тревогу вызывает его масштаб в странах Центральной Америки. По данным УНП ООН (2013 год), 30 процентов убийств в странах Северной и Южной Америки обусловлено бандитизмом, что резко контрастирует с показателем в 1 процент, присущим другим континентам. Преступные группировки представляют собой угрозу общественной безопасности, а в наиболее опасных районах они способны захватить под свой контроль большинство аспектов жизни людей. К этому следует прибавить другие незаконные формы перераспределения материальных ценностей и захват местных органов государственного управления незаконными субъектами (De Leon Beltrán and others, 2010).

## 2. Насилие и различные проявления неравенства

130. Важно отметить связь между насилием и неравенством ввиду того, что в ряде городов этого региона наблюдалось снижение показателей насилия одновременно с сокращением неравенства; чего не происходит при борьбе только с нищетой. В таких городах, как Богота, Белу-Оризонти, Ресифи и Сан-Паулу, степень неравенства уменьшается (по уровню доходов) наряду с показателями убийств. Точно так же, в городах Бразилиа и Куритиба при возрастании степени неравенства растет и уровень преступности (UN-Habitat and CAF, 2014).

131. Насилие влечет за собой различные проявления неравенства в городах. Показатели виктимизации воспроизводят структуру этнического неравенства; например, в Бразилии показатель убийств лиц африканского происхождения намного выше, чем по населению в целом (IPEA, 2015)<sup>43</sup>, а, становясь жертвами преступлений, потомки выходцев из Африки реже сообщают о них в полицию (IPEA, 2012). Это указывает на этнические различия в восприятии государственных органов безопасности и доверии к ним, что представляет собой проблему расовой дискриминации, которая была недавно поднята Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по правам человека в рамках Международного десятилетия лиц африканского происхождения (2015-2024 годы) (OHCHR, 2016). В наибольшей степени от насилия страдают молодые люди: уровень смертности в регионе в результате межличностного насилия наиболее высок для возрастной группы 15-29 лет, умышленное или непредумышленное насилие является основной причиной смерти среди населения в возрасте 15-50 лет (ECLAC, 2014a).

132. Показатели виктимизации в результате убийств в этом регионе выше у мужчин, чем у женщин. Тем не менее, женщины чаще подвергаются бытовому насилию и различным формам насилия, от психологического (словесные оскорбления) и физического насилия до покушения на их собственность, и чаще всего насилие происходит в рамках их отношений с партнером вследствие неравной расстановки сил, исключения женщин из рынка труда, сокращения прав на владение землей, жильем и другой собственностью и исключения их партнеров из сферы трудовых отношений и общественной жизни. При этом наблюдается тенденция к оправданию и сокрытию бытового насилия, поскольку даже сами женщины считают это своим личным делом (Pérez and Sáinz, 2015; UNDP, 2012; UNDP, 2013).

<sup>41</sup> В отличие от тенденции к снижению злоупотребления кокаином в других частях мира, в период с 2010 по 2012 год в Южной Америке отмечался рост потребления (с 1,84 млн. до 3,34 млн. потребителей), что втрое превышало среднемировой уровень потребления (УНП ООН, 2015).

<sup>42</sup> Район в Сан-Паулу, известный под названием Крэкленд, является примером увеличения числа лиц, употребляющих крэк, в Бразилии, где насчитывается наибольшее число потребителей крэк-кокаина после Соединенных Штатов Америки (Rigacci, 2014).

<sup>43</sup> В Сан-Паулу показатель убийств для молодых чернокожих и парду – бразильцев смешанного происхождения – (в возрасте от 15 лет до 24 лет) составлял 31,59 на 100 000 жителей, в то время как для белых молодых людей – 17,23 на 100 000 жителей (Prefeitura de São Paulo ObservaSampa, 2010). В период с 2002 по 2010 год национальный показатель убийств для лиц африканского происхождения (чернокожих и парду) увеличивался, а для белых людей – снижался (IPEA, 2015).

### 3. Неравномерное территориально-пространственное распределение насилия

133. Ввиду значительных различий в масштабах преступности последствия насилия могут проявляться в городах неравномерно, и с наибольшей вероятностью они затронут наиболее уязвимые группы населения в районах с наименьшим числом государственных служб безопасности (Muggah, 2012; CAF, 2014). Тенденция к переводу сферы обеспечения безопасности в частный сектор усиливает различия в доступе к безопасности, которая больше не является общественным благом и переходит в сферу товарных отношений (Carrión, 2014). Во многих странах Латинской Америки и Карибского бассейна доля частных охранников превышает число сотрудников полиции на 100 000 жителей (в настоящее время в этом регионе насчитывается 3,8 млн. частных охранников и 2,6 млн. сотрудников полиции). В Бразилии, Гватемале, Гондурасе и Панаме на 100 000 жителей приходится около 900 частных охранников; 500 – в Коста-Рике, Мексике и Чили; и 400 в Колумбии, Доминиканской Республике, Сальвадоре и Эквадоре (UNDP, 2013). Помимо создания неравного доступа к безопасности, это искажает систему руководства, сформированную демократическим путем. Не меньшую обеспокоенность вызывают последствия с точки зрения доверия людей друг другу и учреждениям, что является одним из ключевых факторов процесса развития (De León Beltrán and Velásquez, 2012).

134. В городах этого региона есть особые «горячие точки», то есть улицы и районы, где преступления происходят чаще и с большей вероятностью совершаются в определенное время суток в районах, где ведется незаконный оборот в мелких масштабах (CAF, 2014). Например, кражи и грабежи, как правило, происходят в рабочие дни в центральных районах и в течение дня; ограбления со взломом чаще случаются в нерабочие праздничные дни в жилых кварталах и в ночное время; а убийства в основном совершаются рядом с барами и ночными клубами поздно вечером и в праздничные дни (CAF, 2014).

135. Кроме того, существует понятие «географии возможностей», которая потворствует этому виду преступлений и порождается физико-социальной дезорганизацией. Как отмечается в тематическом документе 11 Хабитат-III, об общественных пространствах, одним из слагаемых 15 процентов преступлений, зарегистрированных в глобальном масштабе в период с 1980 по 2000 год, стали особенности проектирования общественных пространств и управления ими. К «географическим» составляющим относится наличие потенциальных агрессоров, слабый неофициальный и полицейский контроль и пространственное расположение/характеристики местности, такие как заброшенные или плохо содержащиеся общественные места. К социальным составляющим относится принадлежность к домохозяйству со средним или низким уровнем дохода и отсутствие социальной сплоченности граждан и коллективной эффективности, что снижает уровень неофициального наблюдения (CAF, 2014).

136. Подход на основе «географии возможностей» позволяет проанализировать особенности города и принять меры, направленные на улучшение физической и экологической инфраструктуры, полицейского патрулирования, транспортного сообщения и систем освещения на открытых общественных пространствах, а также создание безопасных мест общественного пользования и парков. Такие меры нацелены на устранение неравенства в обеспечении инфраструктурой и услугами, обусловленного сегрегацией в городах. В этом отношении важный вклад представляет собой подход «безопасные города», применяемый в рамках всеобъемлющих программ благоустройства микрорайонов (UN-Habitat, 2011c).

### 4. Меры государственного управления для борьбы с насилием и отсутствием безопасности

137. Одна из главных проблем, связанных с насилием в городах, заключается в том, что, несмотря на его влияние на города, многие из факторов насилия не относятся к сфере компетенции городских органов власти. Ввиду того что насилие представляет собой многогранную проблему, ее решение потребует принятия целого комплекса мер, от укрепления судебных систем, до международного сотрудничества по вопросам безопасности, инвестиций в социальную защиту и принятия политики в интересах равенства и общественно-полезной деятельности. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна началось принятие разнообразных политических мер обеспечения общественной безопасности, как, например, проект по созданию регионального уголовного суда по линии Союза южноамериканских наций (УНАСУР), предназначенного для рассмотрения правонарушений, связанных с транснациональной организованной преступностью, и межсекторальные стратегии, занявшие прочную позицию в местных районах и реализуемые при участии местных общин. Вместе с тем исключительно важная роль отводится вопросам расширения прав и возможностей местных

органов власти, руководства общественной безопасностью и разработки мероприятий по предотвращению на местном уровне (UN-Habitat and Alberto Hurtado University, 2009), и именно в этих областях меры политики местного значения способны внести наиболее существенный вклад.

138. Проблема насилия в городах все чаще становится объектом исследований (Imbusch and others, 2011), и это привело к созданию более 200 центров по мониторингу насилия в этом регионе, которые размещаются в научных учреждениях, советах и неправительственных организациях, а также других объектах. Ввиду своего широкого потенциала в области информационно-пропагандистской деятельности интересным примером служит Центр мониторинга общественной безопасности и социальной сплоченности на базе Автономного университета штата Морелос в Мексике, который находится под управлением местной общины. Этот Центр разрабатывает системы управления базами пространственных данных, которые позволяют гражданам сообщать о преступлениях с помощью своих мобильных устройств, что дает возможность анализировать «горячие точки» путем разбивки преступных действий по месту происшествия. Центр также проводит учебные семинары на тему «сети доверия», ориентированные на обучение молодых людей в возрасте до 20 лет, находящихся в опасных ситуациях, развитию навыков, связанных с уверенностью в себе, безопасностью, решимостью и самоуважением. Использование данных с географической привязкой для выявления опасных районов и участия общин также стало основным элементом Программы «Фико Виво» правительства штата Минас-Жерайс в Бразилии. Мероприятия, проведенные в шести фавелах в Белу-Оризонти, включали проведение семинаров-практикумов с местными лидерами и диалоги с участием членов преступных группировок, что привело к значительному снижению числа убийств и других форм насилия (UNDP, 2013). В этом отношении программа стала позитивным примером сотрудничества между органами полиции и общиной, направленного на активизацию диалога и выявление, сокращение и предупреждение преступности.

139. В контексте мер территориального характера в городах важно отметить Миротворческое полицейское подразделение штата Рио-де-Жанейро, благодаря усилиям которого с 2008 года удалось сократить число убийств и других злоумышленных деяний в фавелах Рио-де-Жанейро за счет взаимодействия с общинами в рамках программы мер правоприменения и социального обеспечения. Сегодня подразделения в составе 9500 подготовленных сотрудников полиции размещаются в 38 общинах Рио-де-Жанейро, стоя на защите более 1,5 млн. человек. Несмотря на снижение числа убийств с 2008 года в результате действий полиции по поддержанию порядка в местных общинах<sup>44</sup>, регулярные случаи насилия со стороны полицейских усилили напряженность, ухудшили восприятие полиции членами общин и снизили удовлетворенность их работой (CESEC, 2014), поставив, тем самым, под угрозу эффективность перехода от модели военной оккупации к патрулированию общин, где полиции отводится более привычная роль. Это подтверждает важное значение профессиональной подготовки полицейских, в том числе по вопросам взаимодействия с общинами.

140. Кроме того, в этом регионе предпринимались усилия по стимулированию гражданской культуры и участия общин в целях сокращения преступности. Идея формирования гражданской культуры на основе того положения, что уровень насилия можно снизить путем поощрения уважения и мирного взаимодействия граждан, активно изучалась в Боготе с 1995 года по инициативе бывшего мэра Антанаса Моккуса и других лиц, которые вели работу по трем направлениям: саморегулирование; взаимное регулирование гражданами друг друга с применением игровых методов во многих случаях; и судебная система с регулятивными функциями. Эти инициативы способствовали созданию Отдела по общественным пространствам и привели к более широкому использованию жителями общественных мест и их благоустройству, включая тротуары, уличное освещение, регулируемые пешеходные переходы и озеленение. Изменение гражданской культуры привело к значительному снижению преступности и дорожно-транспортных происшествий со смертельным исходом (CAF, 2014)<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> По данным Института общественной безопасности правительства штата Рио-де-Жанейро (ISP, 2015), в период с 2008 по 2014 год число случаев смерти в результате вмешательства полиции в районах, где действовали миротворческие полицейские подразделения, упало на 85 процентов (со 136 до 20 человек).

<sup>45</sup> За десять лет показатель убийств снизился с 88 до 22 на 100 000 жителей (запрет на ношение оружия также дал значительные результаты), а число смертей в результате дорожно-транспортных происшествий сократилось на 20 процентов (ADC, 2014).

## 5. Предложения по мерам политики

141. Опыт региона в области борьбы с насилием в городах и обеспечения общественной безопасности свидетельствует о том, что эти проблемы нельзя рассматривать в отрыве от последствий неравенства, которые находят свое выражение в социальных, территориальных и общинных процессах. Таким образом, меры вмешательства, основанные на подавлении, милитаризации конфликтов, связанных с гражданским правосудием, и популистских действиях полиции (например, более длительные сроки тюремного заключения или снижение возраста для привлечения к уголовной ответственности), не способны побороть высокие показатели насилия в этом регионе (Carrión, 2015; UNDP, 2013).

142. Неравномерное территориальное распределение насилия в масштабе городов указывает на необходимость принятия мер по устранению последствий сегрегации и неравного доступа к объектам и услугам. Мероприятия включают инвестиции в деятельность полиции в тех общинах, которые больше всего нуждаются в этом, для чего необходимо проводить подготовку сотрудников полиции и осуществлять социальные проекты, способствующие сотрудничеству граждан, при том понимании, что обеспечение городской безопасности – это процесс, основанный на широком участии. Что касается инвестирования в объекты, следует отметить достигнутые в Медельине успехи социальной урбанизации и значительных инвестиций в учреждения, направленных на поощрение экономической интеграции, участия граждан и социального сосуществования (UN-Habitat, 2015b). Пространственное распределение насилия также подтверждает важность сбора данных, имеющих географическую привязку, и информации о том, с какими видами преступлений сталкиваются общины. Обмен опытом, касающимся привязки к географическим координатам, помимо других знаний в области общественной безопасности, представляет собой прекрасную возможность для развития сотрудничества по линии Юг-Юг между странами региона.

143. И наконец, ключевыми инструментами укрепления общественной безопасности являются восстановление общественных пространств и сосуществование граждан. Опыт, накопленный в регионе за последние десятилетия, свидетельствует о том, что ощущение отсутствия безопасности усиливает изоляцию и сегрегацию в результате приватизации мест общественного пользования и изменения моделей социального сосуществования (Caldeira, 2000). Наряду с восстановлением общественных пространств важно, чтобы городское планирование и законодательство учитывали такие особенности градостроительного проектирования, которые поощряли бы пешие прогулки и другие виды использования общественных пространств гражданами и общинами (Netto, 2015).

### **Вставка 14: От социального к педагогическому урбанизму: градостроительство, преобразовавшее Медельин**

Социальный урбанизм – или как его теперь называют педагогический урбанизм – это особый подход к градостроительству, разработка которого велась в Медельине с 2000 года в рамках «Медельинской модели». Его цель заключается в том, чтобы вызвать социальные преобразования на основе городских мероприятий, способствующих мирному сосуществованию (в конце 1990-х годов Медельин стал самым опасным городом в мире – там совершалось 6800 убийств в год). Современный педагогический урбанизм, признавая идеи социального урбанизма, направлен на укрепление процессов и инструментов формирования активной гражданской позиции, создание привычного окружения, объединение взаимовыгодных связей между районами и обеспечение преемственности урбанизации и процесса социально-экономических, экологических и управленческих преобразований (EDU, 2010).

Именно с этой целью в 2002 году в Медельине была создана Градостроительная компания в качестве публичной компании с собственными активами и независимым руководством. Руководствуясь Законом № 388/1997 и Органическим законом о территориально-пространственном планировании, компания разработала программы планирования и принятия мер, включая Частичные планы и Комплексные городские проекты. Некоторые программы опираются на государственно-частные партнерства, например Программа парковых библиотек, благодаря которой в пришедших в упадок районах было организовано пять городских библиотек; программа «Безопасность и сосуществование», в рамках которой в стратегически важном месте в полицейском «мегаучастке» Фуэрте-де-Карабинерос были построены комплексы правительства и министерства юстиции; программа «Южноамериканские игры» 2010 года, направленная на строительство ряда спортивных сооружений, отвечающих самым высоким стандартам; программа «Качественное школьное образование», ориентированная на улучшение физической инфраструктуры и повышение качества образования в общине; программа «Дошкольные учреждения»; и программа «Мобильность». Эти проекты, нацеленные на предложение всеобъемлющих и инклюзивных услуг при ключевой роли сообщества, изменили образ и стиль жизни города.

*Источник: ECLAC, 2016 год.*

## V. Урбанизация и окружающая среда

144. Процесс урбанизации и рост городов в Латинской Америке и Карибском бассейне за последние 20 лет привел к появлению негативных последствий для городов<sup>46</sup>. В то же время главной причиной ухудшения состояния окружающей среды стала вовсе не урбанизация, а модель развития, основанная на интенсивном использовании электроэнергии и природных ресурсов, что отражено в структуре неустойчивых моделей производства, распределения и потребления. Это ухудшение влияет на экономику и городское общество, влечет за собой экономические и финансовые издержки<sup>47</sup>, снижает производительность, усугубляет последствия неравенства и сегрегации и порождает конфликты. Важное значение максимально рационального использования окружающей среды в городах с акцентом на негативное воздействие на экологию, зеленые зоны, борьбу с чрезвычайными ситуациями и взаимосвязи городов с прилегающими к ним районами также признается в задачах цели 11 в области устойчивого развития<sup>48</sup>.

145. Характер сегрегации приводит к неравномерному распределению экологических последствий в городских районах Латинской Америки и Карибского бассейна, и данные говорят о том, что разные социально-экономические группы справляются с такими последствиями по-разному. Более того, именно люди с менее интенсивным потреблением, которые по этой причине наносят меньший вред окружающей среде, испытывают на себе наиболее неблагоприятные последствия, в результате чего возникают проблемы и трудности в сфере экологической справедливости.

146. Незапланированный рост и эпизодичность включения экологических вопросов в стратегии городского развития дополнительно повышают уязвимость в этом регионе. Устойчивый рост доходов отдельных лиц и семей за последние 20 лет привел к значительному увеличению нагрузки на энергетические и материальные ресурсы, усугубляя истощение водосборных бассейнов и прилегающих к ним районов. В результате городские органы власти в Латинской Америке и Карибском бассейне разработали политику и программы, направленные на достижение устойчивого городского развития в этом регионе.

147. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна крайне уязвим перед лицом экстремальных явлений, и особенно это касается субрегионов Центральной Америки и Карибского бассейна. Учащение экстремальных явлений, связанных с изменением климата, в последние десятилетия повлекло за собой повышение риска. Неравный доступ к городской земле и жилью становится причиной существенных различий в уязвимости перед стихийными бедствиями, что подчеркивает необходимость осуществления стратегий, направленных на создание жизнеспособных и экологически устойчивых городов.

### A. Городские экосистемы и сокращение экологических услуг

148. Высокие темпы разрастания городов (Angel, 2012) приводят к повышению управленческих расходов по мере роста необходимости в расширении инфраструктурной сети во все более отдаленных районах, что влечет за собой увеличение расходов на душу населения с учетом уменьшения его плотности и серьезные последствия для экосистем, которые обеспечивают самые необходимые услуги. Города тесно взаимосвязаны с их естественной окружающей средой, полагаясь на такие природные ресурсы, как чистый воздух, ветер, стабильность почвы и ее ресурсов, количество и качество воды и разнообразие и жизнеспособность флоры и фауны. Вместе с тем переход от природной экологической системы к городской оказывает воздействие на окружающую среду и приводит к загрязнению, особенно там, где отсутствует регулирование роста городов. При разрушении экосистем сокращается природный капитал, культурное богатство, экологические услуги, зоны досуга и отдыха, визуальные элементы городской инфраструктуры, общественное здравоохранение и продовольственная безопасность. За редкими исключениями, вопросы защиты городских экосистем не входят в число приоритетных политических задач в этом регионе, и во многих случаях расширение городов велось в ущерб территориям с высокой экологической и биологической ценностью (водно-болотные угодья, леса, ручьи и т. д.) или, в случае Карибских островов, морской среде.

<sup>46</sup> К ним, среди прочего, относятся загрязнение воздуха, заторы на дорогах и дорожно-транспортные происшествия, неравенство, связанное с городской мобильностью и пространственной сегрегацией, накопление городских отходов, ухудшение состояния районов и антисанитарные условия.

<sup>47</sup> В 2013 году в Мексике экономические издержки экологического ущерба достигли 6,3 процента ВВП (Национальный институт статистики и географии).

<sup>48</sup> Задачи 11.5, 11.6, 11.7, 11.a, 11.b.

149. Вместе с тем, становится все более очевидным, что для обеспечения устойчивого развития городов и благополучия граждан в этом регионе необходимо рассматривать город и прилегающие к нему районы в качестве единой экосистемы, которая нуждается в защите. Также набирают силу стратегии городского развития, учитывающие экосистемные услуги в регионе, к которому относится город, что позволяет свести к минимуму негативные внешние эффекты и воздействие городов на окружающую среду.

## **В. Управление водными ресурсами и водосборными бассейнами**

150. Особенно важное значение в этом регионе придается обеспечению всеобщего доступа к воде с учетом ее растущего дефицита. Водопользование влечет за собой конфликтные ситуации, поскольку вода нужна для личного потребления, сельскохозяйственных и промышленных нужд, а также производства электроэнергии. В прошедшие два десятилетия нагрузка на водные ресурсы в этом регионе продолжает расти в результате ряда факторов: увеличение потребностей в результате роста численности населения и потребления на душу населения; учащение случаев загрязнения и истощения подземных водотоков и водоемов в связи с вышеуказанным; деградация растительности в водосборных бассейнах и районах вырубки деревьев, что приводит к сокращению запасов грунтовых вод и исчезновению водоемов; увеличение сброса сточных вод в водоемы вблизи городских районов в отсутствие надлежащих систем очистки; масштабная застройка речных берегов, в результате которой доступ к реке становится невозможен, а ее функции утрачиваются; осушение заболоченных земель и водно-болотных угодий и их последующая застройка; проведение каналов почти во всех водоемах; недостаточные инвестиции в инфраструктуру водоснабжения (например, для минимизации потерь в водопроводной сети); несоответствие частного капитала и общественного обеспечения доступа к источникам воды; отсутствие инвестиций в повторное использование воды; недостаток информации о точных картах, иллюстрирующих возможности водопользования в крупных городах, или их отсутствие; нарушение этапов гидрологического цикла в городах, преимущественно в результате испарения и пополнения запасов грунтовых вод; а также изменение климата и глобальное потепление, ускоряющие таяние ледников в регионе (основной источник воды крупных городов Латинской Америки и Карибского бассейна).

## **С. Доступ к безопасной воде и санитарии**

151. За некоторыми исключениями, большинство стран региона уже достигли целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в отношении обеспечения доступа к безопасной воде, однако на местном уровне еще сохраняется значительное неравенство (Jouravlev, 2012). Хотя уровень доступа к безопасной питьевой воде в этом регионе превышает 90 процентов, в бедных пригородных районах некоторых мегаполисов он может составлять всего 16,5 процента<sup>49</sup>, при периодических перебоях в подаче воды, что обременяет семейный бюджет, поскольку в домах приходится устанавливать резервуары для воды, что, в свою очередь, сокращает возможность доступа к безопасной или дезинфицированной воде (UN-Habitat, 2012). Островным государствам Карибского бассейна необходимо принимать меры по регулированию внутренних водных ресурсов на государственном уровне ввиду ограниченности ресурсов пресной воды, размера этих стран, их модели экономического развития и их экологической уязвимости перед последствиями изменения климата и стихийными бедствиями (UN-Habitat, 2012).

152. Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, касающихся санитарии, представляет собой более серьезные трудности. Несмотря на достигнутое менее чем за десятилетие удвоение охвата собираемых вод очистными сооружениями (с 14 до 28 процентов), в среднем очистку проходит лишь 20-30 процентов воды, собираемой в этом регионе. Многие водоочистные установки выведены из эксплуатации (из-за отсутствия ресурсов и оперативного потенциала), что приводит к загрязнению водоемов и, таким образом, ограничению использования воды для нужд людей. Если говорить о «безопасном и достаточном» доступе к воде, питьевой воде и, особенно, санитарии, охват будет еще ниже (McGranahan and Lloyd Owen, 2006).

153. В большинстве стран региона потери воды зачастую превышают 40 процентов в связи с физическими потерями из-за некачественных сетей и ненадлежащих способов ведения коммерческой деятельности (отключения и скручивания показателей счетчиков). В среднем по

<sup>49</sup> Совместная программа Всемирной организации здравоохранения/Детского фонда Организации Объединенных Наций по мониторингу за водоснабжением и санитарией.



региону в водопроводной сети теряется 38 процентов подаваемой воды<sup>50</sup>, и максимальный объем потерь в размере 49 процентов приходится на Уругвай, а минимальные потери 30 процентов – на Кито (ECLAC, 2013). Что касается ненадлежащего использования водоносных горизонтов и источников водоснабжения в целом, то известно, что в течение последних 30 лет более 500 скважин, обеспечивавших питьевое водоснабжение в Федеральном столичном округе и городских районах Буэнос-Айреса, были выведены из эксплуатации из-за плохого качества воды. В Перу более 51 процента микробиологического загрязнения реки Римака, которая является основным источником водоснабжения Лимы, обусловлено самим городом (Winchester, 2008). По оценкам, Колумбия и Мексика совместно вырабатывают 92,767 тонны органических загрязнителей ежегодно, которые сбрасываются в северо-западной части Тихого океана. Считается, что только Колумбия производит около 4,5 млн. кубических метров сточных вод, 90 процентов которых поступают от домашних хозяйств и промышленных предприятий (Winchester, 2008).

154. Одна из проблем для городской природоохранной политики, в том числе охватывающей вопросы водоснабжения и санитарии, заключается в том, что в этом регионе сосредоточено финансирование на цели национальных/федеральных программ, однако в нем отсутствует институциональная поддержка, а координация между центральными и субнациональными уровнями власти слаба. Кроме того, присутствуют значительные трудности, связанные с координацией заинтересованных сторон, действующих в определенных секторах в районах, которые не обязательно соответствуют границам бассейна (ECLAC, 2014b). Помимо этого, проживание людей на окраинах городов часто оказывает воздействие на важные районы поступления воды, что осложняет конфликты, связанные с водными ресурсами, острота которых нарастает в бассейнах, где селятся большие группы населения, а также в шахтерских поселках и промышленных центрах. В Бразилии (особенно в Сан-Паулу) это привело к водным кризисам 2014–2015 годов. Кроме того, растущая стоимость изыскания новых источников воды для снабжения городов<sup>51</sup> повлекла за собой последствия для промышленности, сельского хозяйства и экономического роста городских районов.

**Вставка 15: Включение океанов в городское планирование: «голубой урбанизм» в малых островных развивающихся государствах**

Урбанизация в малых островных развивающихся государствах

Малые островные развивающиеся государства (МОРАГ) отличаются обширными морскими территориями, площадь которых может в несколько раз превышать площадь земли, находящейся под их юрисдикцией. Для процессов урбанизации в малых островных развивающихся государствах характерны сосредоточение экономики и населения в прибрежных районах. Если определить прибрежные районы как «промежуточную зону между двумя макроэкосистемами суши и моря, за исключением суши на высоте более одной тысячи футов и морских вод за пределами зоны, прилегающей к территориальным водам острова», то такие страны, как Сент-Люсия, будут относиться к странам с «исключительно прибрежной экономикой», образующей весь объем ВВП за тот или иной год (Murray, 2010). В 2014 году ее вклад в ВВП превысил 3 000 000 восточнокарибских долларов (World Bank, 2015).

Концентрация экономической деятельности на побережье МОРАГ привлекает в городские центры значительную долю населения, помимо городских жителей. Такая ситуация подчеркивает уникальность процесса урбанизации в малых островных развивающихся государствах и важное значение прибрежных районов для развития этих государств. Эта высоко ценяемая зона также выступает основой развития инфраструктуры в этих государствах. По данным Всемирного банка, в таких странах, как Антигуа и Барбуда, около 32 процентов населения проживает на уровне ниже 5 м над уровнем моря (OECS, 2013). Таким образом, при любом планировании МОРАГ должны рассматриваться в контексте «океана в городском ландшафте». Кроме того, активная деятельность в прибрежных районах является одним из факторов деградации ресурсов в морской среде, но она также служит механизмом поддержки экономической активности.

Необходимость изменения парадигмы для малых островных развивающихся государств

Океаны могут способствовать осуществлению повестки дня в области развития, а также освоению ресурсов для «голубого роста». Сейчас они обеспечивают поддержку множеству видов деятельности на суше. При том что планирование осуществляется в условиях окружающей среды на суше и регулирует строительство прибрежных и городских населенных пунктов и центров, оно не проводится на

<sup>50</sup> Анализ положения дел в этом регионе основан на данных группы из 15 отобранных поставщиков в Аргентине, Бразилии, Колумбии, Коста-Рике, Панаме, Парагвае, Перу, Уругвае, Чили и Эквадоре, которые обеспечивают питьевой водой почти 26 миллионов клиентов (свыше 100 миллионов человек) и поставляют канализационно-очистные системы примерно 20 миллионам клиентов.

<sup>51</sup> Несмотря на субсидирование, в период 2008-2013 годов стоимость воды в городе Мехико возросла в четыре раза. Национальная система сельскохозяйственных исследований, Мексика, Конагуа.

комплексной и всеобъемлющей основе, которая бы учитывала океаны. Это приводит к воздействию на морскую среду. В связи с этим, если мы хотим, чтобы океаны обеспечивали поддержку экономического развития, мы должны учитывать их при планировании наземной среды.

Для этого наше мышление в этом регионе должно соответствовать концепции «голубого урбанизма», которая лучше подходит для МОРАГ как крупных океанических государств. Наше представление о народах МОРАГ и их путях развития в голубых пространствах следует изменить, и это будет стимулировать и поощрять такое городское планирование, при котором морская среда станет неотъемлемым компонентом нашего ландшафта. Уникальность МОРАГ открывает огромные возможности для подобной революции в сфере планирования.

*Автор:* Аша Сингх (доктор наук (PhD)), Комиссия Организации восточнокарибских государств.

## **D. Город и океан**

155. Изменение климата может оказывать значительное влияние на городские районы с учетом того, что 50 процентов городов в Латинской Америке с населением свыше 5 миллионов человек расположены в низинных прибрежных районах<sup>52</sup>. Ожидается, что к середине XXI века средний уровень моря поднимется на высоту от 24 до 30 см, а к 2100 году – от 40 до 63 см. Это приведет к снижению пригодности портов к эксплуатации и их безопасности, разрушению инфраструктуры, засолению прибрежных водоносных горизонтов, сокращению запасов пресной воды, увеличению количества осадков и другим проблемам, связанным с сохранением прибрежной среды обитания (Bonet and others, 2011). Затопление прибрежных зон может повлечь за собой негативные последствия для городов, грузовых терминалов и складских помещений и нарушить цепочки снабжения и транспортную сеть. Потенциальные последствия для международной торговли и экономики затронутых стран будут значительными, учитывая, что более 80 процентов объема мировой торговли товарами массового производства перевозится по морю (UNCTAD, 2009, см. Межправительственная группа экспертов по изменению климата, 2012 год). Более половины населения Карибского бассейна проживает менее чем в 1,5 км от береговой линии, где сосредоточено множество объектов инфраструктуры (туристические объекты, рыбацкие деревни, государственные службы, больницы, международные аэропорты и крупные дорожные сети). Если уровень моря будет подниматься согласно прогнозам, а процесс береговой эрозии, наблюдаемый на многих островах, продолжится, большая часть этой инфраструктуры окажется под угрозой.

## **E. Парки, зеленые зоны, леса и биоразнообразие**

156. В крупных городах региона растет количество и качество зеленых зон, способствующих повышению благополучия и качества жизни. Вместе с тем, с учетом их неравномерного распределения, фактически граждане имеют совершенно разный доступ к таким зонам.

157. В некоторых городах территории, расположенные в труднодоступных или пригородных районах, были превращены в зеленые зоны и, в некоторых случаях, в «городские легкие». Несмотря на то, что они не являются частью городского пейзажа для большинства горожан, такие зоны обеспечивают важные экологические услуги для городских районов, расположенных ближе к центру. По этой причине им требуется защита и следует прикладывать усилия для повышения осведомленности об их ценности среди горожан. В некоторых случаях неорганизованные поселения возникают в уязвимых районах, не пригодных для оформления жилья, где серьезную угрозу для населения создают стихийные бедствия.

## **F. Флора и фауна**

158. Город по-прежнему является средой обитания для многих видов животных и растений, которые обеспечивают многочисленные экологические выгоды и услуги, способствующие охране здоровья города и балансу его экосистемы. Стремительная урбанизация в этом регионе приводит к дисбалансу биоразнообразия, изменяя структуру экологической пропорциональности и сокращая разнообразие видов и число особей, помимо существенного увеличения экзотических и инвазивных видов. Несмотря на наличие «зеленых зон», их оказывается недостаточно для обеспечения продовольственной сети и улучшения микроклимата. Вместе с тем ведется разработка ряда местных инициатив с целью сохранения городской окружающей среды, таких как проектирование природных заказников или создание биопарков.

<sup>52</sup> По мнению Дасгупты и др. (2007), в случае повышения уровня моря на один метр ущерб в Латинской Америке и Карибском бассейне составит примерно 0,54 процента от регионального ВВП; при его повышении на три метра ущерб достигнет 1,35 процента регионального ВВП.

## **Г. Загрязнение воздушной среды**

159. Одной из наиболее серьезных угроз для здоровья человека в мегаполисах этого региона является загрязнение воздуха в результате, главным образом, процессов сгорания, которыми сопровождается работа промышленности, использование автомобилей и отопление жилых помещений. По данным Панамериканской организации здравоохранения (ПАОЗ), по меньшей мере 100 миллионов человек в Латинской Америке подвергаются воздействию загрязнения воздуха, превышающего уровни, рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), что ежегодно становится причиной смерти 93 000 человек от сердечно-легочных заболеваний, 13 000 случаев смерти от рака легких и потери 58 000 лет жизни в результате острых респираторных инфекций у детей в возрасте до четырех лет, помимо 560 000 лет жизни, утрачиваемых в результате инвалидности в этом регионе (РАНО and WHO, 2010). В большинстве стран региона в период с 2004 по 2008 годы поднимался уровень смертности от загрязнения (за исключением Аргентины и Уругвая). Таким образом, загрязнение воздуха напрямую влияет на экономику городских центров и, следовательно, экономику стран региона.

## **Н. Твердые отходы**

160. Рост потребления в городах означает, что в предстоящие годы будет и далее наблюдаться резкий рост объема производимых отходов, вызывая все более серьезные трудности в управлении городским хозяйством. Обеспечение универсальности систем удаления отходов в городах, особенно в крупных городских районах, остается значительной проблемой. В настоящее время коэффициент удаления городских отходов колеблется между 74 и 100 процентами, хотя в разных странах он имеет разные значения. В некоторых районах сбор отходов продолжает осуществляться по принципу «от двери до двери», что связано с рельефом или недостатком места между зданиями и приводит к высокой стоимости сбора отходов (UN-Habitat, 2012).

161. Несмотря на улучшения, вносимые в системы удаления отходов, примерно 45 процентов городских отходов удаляются неправомерным образом (IDB, 2010), в связи с чем возникает проблема увеличения доли рециркулируемых отходов. Несмотря на повышение уровня осведомленности, в регионе по-прежнему практически отсутствуют заводы по переработке отходов, а ведущую роль в деятельности по утилизации продолжает играть неформальный сектор. В отдельных случаях работников неформального сектора нанимают для выполнения задач по удалению отходов, как это происходило, например, в рамках бразильской программы «Pro-Catador» (IPEA, 2015). Электроэнергия, производимая за счет городских отходов, является недостаточной, и, несмотря на некоторые случаи успешного опыта (Сан-Паулу), у части компаний по-прежнему отсутствует стремление обрабатывать собственные отходы<sup>53</sup>. Кроме того, недостаточные возможности выставления счетов в некоторых городах региона ставят под угрозу финансовую устойчивость их систем.

## **И. Потребление энергии**

162. Потребление энергии имеет решающее значение для обеспечения экологической устойчивости в регионе, поскольку энергетический баланс основан главным образом на потреблении ископаемых видов топлива, при котором происходит выброс загрязняющих веществ, крайне пагубно сказывающихся на здоровье, а также выброс больших объемов парниковых газов<sup>54</sup>. В регионе существует четкая взаимосвязь между уровнями доходов и потреблением энергии, и, согласно оценкам, вместе с ростом доходов будут расти потребление энергии и загрязнение окружающей среды. В то время как большинство стран во всем мире сократили свою энергоемкость, в результате чего произошло глобальное уменьшение потребления энергии, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна в период с 1990 по 2010 годы положение, как правило, оставалось неизменным (Enerdata, 2012). При этом Боливия, Бразилия, Мексика и Уругвай сообщили, что им удалось сократить свою энергоемкость, хотя и весьма незначительно. Кроме того, льготы и субсидии, предоставляемые во многих странах в отношении потребления бензина, зачастую являются регрессивными и влекут за собой значительные негативные последствия для окружающей среды<sup>55</sup>. На две квинтильные группы с самыми высокими доходами в регионе приходится наибольшая часть общих энергетических

<sup>53</sup> В настоящее время на рассмотрении Конгресса находится закон о расширенной ответственности производителя в Чили.

<sup>54</sup> Региональные выбросы парниковых газов на миллион долларов ВВП были выше, чем такие же выбросы в странах ОЭСР до 2005 года, но остаются ниже среднего общемирового показателя (включая изменения в землепользовании) (ЮНЕП-ЭКЛАК, 2010 год).

<sup>55</sup> Например, в Эквадоре и Венесуэле.

расходов, в то время как относительный вес расходов выше в беднейших квинтилях (ECLAC, 2014b).

163. Возможности городских органов власти в области перехода к более рациональным моделям энергопотребления, включая использование возобновляемых источников энергии, ограничены, если учитывать производство энергии, которое зависит от политики, проводимой центральными правительствами. Тем не менее, они могут вносить свой вклад, поощряя более эффективное энергопотребление.

## **Ж. Продовольственная безопасность**

164. Малоимущие городские домохозяйства расходуют на продукты питания до 40 процентов своих доходов, что делает их весьма уязвимыми перед колебаниями цен на продукты питания и доходов. Расширение городов приводит к потере ранее обрабатывавшихся земель, что негативно сказывается на объеме пахотных земель и стало одной из основных проблем во многих малых островных государствах Карибского бассейна. Участки в пригородных и сельских районах, ранее предназначавшиеся для садоводства, в настоящее время зачастую используются для возделывания отдельных экспортных культур, при этом их стратегическое местонахождение часто совпадает с районами, предоставляющими услуги по охране окружающей среды.

165. В этом контексте необходимо поощрять «зеленое» городское и пригородное сельское хозяйство, которое способствует устойчивому использованию природных ресурсов, предоставляет населению с ограниченными ресурсами необходимые питательные вещества и сокращает нищету и отсутствие продовольственной безопасности. Кроме того, такие инициативы помогают остановить разрастание городов и расширять возможности адаптации к изменению климата. Некоторые страны региона уже ввели конкретные законы и правила, касающиеся городского и пригородного сельского хозяйства, как это сделала, например, Бразилия в рамках национальной политики «нулевого голода». В других странах, несмотря на то, что они имеют большой опыт в области ведения сельского хозяйства в городских условиях, еще только предстоит разработать нормативную базу (Аргентина, Боливия, Колумбия, Перу и Эквадор (FAO, 2014).

### **Вставка 16: Экологические услуги и процветание городов, Сапопан**

Индекс процветания городов, примененный к мексиканскому городу Сапопану (население 1 450 000 человек, площадь 110 000 га), показал низкий уровень экологической устойчивости. Быстрый рост населения и территории привел к расширению города, при котором произошло поглощение сельскохозяйственных земель и природных заповедников. При применении данного индекса в ходе основного и расширенного видов анализа были получены значения 37,60 и 42,20 балла из 100, соответственно. По данным ООН-Хабитат глобального масштаба, причиной среднего/низкого показателя этого города является ухудшение экологических товаров и услуг, предоставляемых городскими и пригородными землями. Анализ показал, что пострадали также качество жизни и производительность. Иными словами, проблемы экологической устойчивости затрагивают другие аспекты процветания городов. В целях урегулирования этой ситуации в Территориальную стратегию городского процветания Сапопана – 2030 (ETZ2030) (UN-Habitat, 2015) включен раздел, посвященный устойчивому регулированию природного капитала и его продуктивных экосистем. Цели стратегии охраны окружающей среды в городах заключаются в том, чтобы определить территориальное и социально-экологическое разнообразие Сапопана и создать комплексную систему управления водными ресурсами и недрами, интеграции природных экосистем, установления требований к росту городов и принятия решений по проблемам неэффективного землепользования.

*Источник:* Региональное отделение ООН-Хабитат для Латинской Америки и Карибского бассейна.

## **К. Стихийные бедствия и изменение климата: риск и уязвимость**

166. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна является весьма уязвимым перед экстремальными явлениями, в частности страны Центральной Америки и Карибского бассейна. Изменение климата повышает его уязвимость, а также частоту и интенсивность экстремальных природных явлений, под которыми понимаются катастрофы или стихийные бедствия, когда они затрагивают население.

167. Неравенство и пространственная сегрегация в городах делают некоторые секторы особенно уязвимыми перед стихийными бедствиями и экологическими рисками. В бедных секторах быстрые и неупорядоченные темпы урбанизации усугубляются заселением земель с высокой степенью риска (на склонах холмов, в оврагах, на берегах рек и каналов, на неустойчивых землях и т.д.), а также использованием опасных материалов (Simioni, 2003). Эти

секторы в наибольшей степени страдают от экстремальных гидрометеорологических явлений и, как правило, несут самые значительные потери (например, в области жилья), поскольку не имеют формального страхования. Кроме того, во многих случаях наблюдается недостаточная осведомленность о таких рисках (Simioni, 2003).

168. В регионе существует тесная взаимосвязь между более густонаселенными районами и зонами повышенного риска, при этом города являются крайне уязвимыми перед изменением климата с учетом их высокой структурной неоднородности, повышенных уровней неравенства и нищеты, а также отсутствия ресурсов для создания надлежащей инфраструктуры. Поскольку связанные с климатом гидрометеорологические явления, как ожидается, станут более частыми и экстремальными, города должны разработать и осуществлять меры по смягчению последствий стихийных бедствий и адаптации к ним.

169. Степень уязвимости городов и стран и их подверженности рискам носит динамичный характер и зависит от физических, экологических, социальных, экономических, демографических, культурных, институциональных и управленческих факторов, действующих на конкретных местах (UN-Habitat, 2012). Помимо этого, значительными факторами риска при стихийных бедствиях в регионе являются неэффективность городского планирования и управления, отсутствие информированности по экологическим вопросам, провалы государственной политики, а также недостаточность средств к существованию. В Латинской Америке более 80 процентов потерь, вызываемых экологическими бедствиями, происходят в городских центрах, из них от 40 до 70 процентов – в городах с населением менее 100 000 жителей, что, по всей видимости, связано со слабыми возможностями по управлению рисками и более низким уровнем инвестиций в небольшие города (ISDR, 2011; UN-Habitat, 2012).

170. Города в странах Латинской Америки и Карибского бассейна особенно страдают от глобального потепления, несмотря на низкий уровень их выбросов парниковых газов в глобальном масштабе<sup>56</sup>. Изменение климата приводит к изменению характера атмосферных осадков и уровней увлажнения почвы, а также негативно сказывается на стоке ледников и ускоряет их таяние, что, в свою очередь, оказывает влияние на снабжение питьевой водой и такие виды экономической деятельности, как сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность, хотя в разных зонах возникают разные последствия. Изменения гидрологических условий уже очевидны в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. В нескольких частях бассейна реки Ла-Плата в Аргентине увеличение количества дождей и уменьшение суммарного испарения в результате изменений в землепользовании привело к возрастанию объема потока. Кроме того, понижается уровень воды в основных каналах рек Магдалена и Каука в Колумбии, а у рек Центральной Америки наблюдается тенденция к пересыханию (ECLAC, 2015a). Тем самым экстремальные климатические явления наносят вред людям и оказывают негативное влияние на экономику и инфраструктуру региона (ECLAC, 2014b). Для устранения этих последствий политические институты приняли меры по адаптации к изменению климата и управлению рисками на муниципальном, федеральном и международном уровнях.

171. Помимо последствий повышения уровня моря, к числу явлений, связанных с изменением климата, относятся засухи, экстремальные температуры, наводнения, оползни, ураганы и пожары. Число экстремальных явлений и расходы на возмещение ущерба, связанного с изменением климата, значительно увеличились со второй половины XX века.

172. Наводнения вызывают серьезное беспокойство в трех субрегионах и являются теми событиями, которые представляют собой наибольшую угрозу для жизни людей в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Уязвимость перед лицом наводнений повысилась в результате строительства дорог и сокращения зеленых зон, которые привели к увеличению скорости стока поверхностных вод и дождей осадков и сокращению потенциала удержания воды в почве. Однако в пропорциональном отношении большее число людей в регионе затрагивают засухи. В городских районах засуха приводит к явлению теплового острова, при котором в определенных секторах города, в воздухе которых сконцентрированы загрязняющие вещества, температура возрастает на несколько градусов. В то же время преобладание бурь в странах Центральной Америки и Карибского бассейна отчасти объясняется их географическим и климатическим местонахождением.

173. Число людей, пострадавших от стихийных бедствий, в Южной Америке выше, чем в странах Центральной Америки и Карибского бассейна, в связи с большей плотностью

<sup>56</sup> На данный регион приходится лишь 5 процентов глобальных выбросов парниковых газов (Ruiz-Tagle, 2013).

населения. Уровень смертности в результате бедствий, связанных с изменением климата, в Южной Америке в среднем выше и составляет в среднем 89,7 случая гибели людей на одно бедствие, по сравнению с 75,7 случая в Центральной Америке и 33,8 случая в странах Карибского бассейна (Simioni, 2003).

174. С точки зрения расходов наиболее значительные последствия в странах Центральной Америки и Карибского бассейна вызывают бури. Например, в результате ураганов, прошедших в Мексике в 2005 году, расходы составили более 5 млрд. долл. США (на полуострове Юкатан и в Монтеррее). Потепление климата продолжается, и, учитывая прогнозируемый рост городского населения и повышение уязвимости, частота и масштабы экстремальных явлений в регионе будут по-прежнему значительно возрастать (IPCC, 2012)<sup>57</sup>. Принимая во внимание неопределенность таких методов диагностики, государства начинают разрабатывать стратегии адаптации к изменению климата и смягчения его последствий для обеспечения жизнестойкости городов, способных адаптироваться к изменению климата. В таком контексте все большее значение приобретает укрепление полномочий на местном уровне.

Таблица 3

**Последствия экстремальных явлений в Латинской Америке и Карибском бассейне (1995–2015 годы)**

Вид явления	Южная Америка		Центральная Америка		Карибский бассейн	
	Среднее количество смертей	Среднее количество пострадавших на каждое явление	Среднее количество смертей на каждое явление	Среднее количество пострадавших на каждое явление	Среднее количество смертей на каждое явление	Среднее количество пострадавших на каждое явление
Засуха	0,5	1 321 994	1,3	415 926	0	170 545
Экстремальные температуры	52,6	135 358	38,9	8 290	/	/
Наводнения	127,6 <sup>58</sup>	100 121	17,2	49 060	49,7	12 866
Оползни	41,2	4 225	56,7	3 075	1	688
Штормы	17,2	20 846	162,2	92 166	28,5	81 467
Пожары	3,6	6 827	6,3	2 180	0	0

Источник: ЭКЛАК (2016 год) на основе международной базы данных о чрезвычайных ситуациях.

## L. Анализ государственного управления

### 1. Международный уровень

175. Большая часть сотрудничества в области управления рисками осуществляется в рамках программ и при создании учреждений для адаптации к последствиям изменения климата. Инициативы зачастую возникают на субрегиональном уровне; к ним добавляются региональные программы с участием других стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Кроме того, существует прямое сотрудничество между городами, например, в рамках организации «Местные органы власти за устойчивое развитие» – основной глобальной ассоциации органов местного самоуправления – и ее Регионального исполнительного комитета для Латинской Америки и Карибского бассейна, направленное на достижение устойчивости городского планирования.

### 2. Национальный уровень

176. В подавляющем большинстве стран региона есть, по меньшей мере, одно государственное учреждение национального уровня, деятельность которого направлена на смягчение последствий изменения климата и адаптацию к нему, а также на управление рисками стихийных бедствий в городских районах. Признавая достижения Хиогской рамочной программы действий (2005 год), которая способствовала созданию платформ для

<sup>57</sup> Ожидается увеличение частоты и масштабов случаев ежедневной экстремально высокой температуры; продолжительности, частоты и интенсивности периодов сильной жары; частоты и последствий интенсивных осадков, увеличивающих частоту и интенсивность наводнений и оползней; максимальной скорости ветра циклонов; а также интенсивности засух и повышения уровня моря.

<sup>58</sup> С учетом 30 000 человек, погибших во время оползней в штате Варгас в Венесуэле в 1999 году.

осуществления на национальном уровне в ряде стран региона, и тот факт, что уязвимость перед лицом стихийных бедствий по-прежнему остается одной из главных проблем, в марте 2015 года была принята Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, рассчитанная на период до 2030 года. Рамочная программа предлагает всеобъемлющий, ориентированный на нужды и интересы людей подход к предотвращению стихийных бедствий и включает семь глобальных целевых показателей, касающихся смягчения последствий бедствий, принятия национальных стратегий снижения риска, внедрения систем раннего предупреждения и укрепления международного сотрудничества. Кроме того, ее руководящие принципы включают в себя признание роли местных органов власти и общин в деле уменьшения риска бедствий (ISDR, 2015).

### **3. Субнациональный уровень**

177. Местные органы власти играют центральную роль в осуществлении государственной политики повышения потенциала противодействия бедствиям, а города предлагают эффект масштаба, который облегчает меры по адаптации и смягчению последствий. Существует государственная политика, направленная на улучшение жилищных условий и инфраструктуры; также были разработаны новые варианты жилья для семей, живущих в неорганизованных поселениях (которые крайне уязвимы перед лицом стихийных бедствий). Существует также государственная политика, направленная на повышение доступности и регулирование основных видов обслуживания (водоснабжения, удаления сточных вод и твердых отходов и т. д.), и, таким образом, позволяющая избежать эпидемий в случае наводнений и других стихийных бедствий. В такой ситуации исключительно важно вовлекать затронутые общины в управление рисками на местном уровне.

178. Разработка мер по управлению рисками требует тесного сотрудничества между национальными и местными органами власти. Фактически, большинство стратегий включает меры, связанные с территориальным и городским планированием и требующие сотрудничества между государством и городами (IPCC, 2012), поскольку проблемы институциональной согласованности и организации являются главными проблемами в области управления рисками бедствий.

### **4. Финансирование**

179. Разнообразие заинтересованных сторон допускает многочисленные формы инвестирования и финансирования системы регулирования рисков бедствий и инфраструктуры. Национальные правительства имеют полномочия по управлению действиями для защиты от опасных природных явлений в регионе и в последнее время принимают превентивные и адаптационные меры чаще, чем в прошлом (IDB, 2002). В то же время роль частного сектора и международных учреждений в финансировании такой политики стала более заметной, что привело к подписанию нескольких соглашений между национальными и муниципальными правительствами и международными организациями в таких областях, как финансирование (планы, инфраструктура и т. п.), техническая поддержка, сотрудничество при планировании и т. д. Также было разработано государственно-частное партнерство, с помощью которого частные партнеры финансируют часть мероприятий по реконструкции в период после бедствий в соответствии с установленными условиями, процедурами и протоколами.

### **5. Предложения по мерам политики**

180. Изменение климата и его последствия будут и впредь занимать центральное место в городской политике и планировании землепользования. Может показаться, что перспективное планирование и потребности в людских и финансовых ресурсах, связанные с изменением климата, противоречат текущему дефициту социального обеспечения и благосостояния в регионе. На самом деле развитие может быть тесно связано с адаптацией к изменению климата и смягчением его последствий и способствовать внедрению более устойчивых и инклюзивных методов производства. Уязвимость перед лицом нынешних рисков, связанных с изменением климата, также должна рассматриваться с учетом того факта, что в городах риски выше и возникают чаще. Изменение парадигмы с «реактивного», сфокусированного на реагировании, подхода на «активный» подход, ориентированный на предотвращение и снижение риска бедствий, является вариантом, соответствующим нормативно-правовой базе.

181. Возможность местных органов власти действовать имеет первостепенное значение для разработки эффективной политики повышения потенциала противодействия бедствиям. Города могут показаться подходящими областями для адаптации к изменению климата, но также следует изучить взаимосвязь между экосистемами и регионами, в которых они находятся, так как это не всегда учитывается по институциональным и административным причинам. Для

повышения устойчивости городов важно учитывать связанные с изменением климата проблемы, возникающие в результате дисбаланса в отношениях между городами и регионами, в которых они находятся.

182. Возможность включить меры по уменьшению риска бедствий в процессы планирования и увязать их с национальными системами управления рисками оказывает непосредственное влияние на устойчивость. Даже если в стране есть прочная правовая основа для управления рисками стихийных бедствий, осуществление стратегии может стать проблемой. Для осуществления правовой основы ключевое значение имеет наличие финансовых и людских ресурсов и правоприменительных механизмов. Аналогичным образом, отсутствие информации, а также вертикальной и горизонтальной координации между секторами и уровнями государственного управления затрудняет деятельность по снижению риска бедствий на этапе осуществления. Укрепление потенциала специализированных органов и улучшение положения специализированных центральных учреждений в рамках организационных структур доказали свою эффективность, так как опыт показал, что эти факторы существенно повышают возможности организации в области принятия решений и координации. В то же время, частный сектор, гражданское общество и общины затронутого региона играют не менее важную роль в эффективном управлении рисками.

## **М. Производство, распределение и потребление способствуют загрязнению и ухудшению качества жизни в городах**

183. Понимание таких процессов, как производство, распределение и потребление товаров и услуг в городах, способствует созданию городов, которые могут стать «двигателем» продуктивного и эффективного экономического роста, оставаясь при этом устойчивыми и повышая экологический баланс и социальное равенство как в городе, так и в прилегающих районах.

184. Несмотря на позитивное влияние на благосостояние населения, процесс урбанизации в Латинской Америке и Карибском бассейне также вызвал проблемы экологической устойчивости, которые скорее являются результатом распределения и потребления товаров в городах, чем результатом производства (Simioni, 2003). Потребление в Латинской Америке и Карибском бассейне, существенно выросшее за последние два десятилетия, оказало воздействие на города из-за более широкого использования ископаемых видов топлива, большей степени загрязнения воздуха, увеличения объемов отходов, большего разрушения окружающей среды и чрезмерного использования возобновляемых и невозобновляемых ресурсов (ECLAC, 2015a). Исследование, проведенное в Сантьяго-де-Чили, Мехико и Сан-Паулу, показывает, что в последнее время основным источником загрязнения в городах являются выбросы выхлопных газов, ответственность за которые несут сами жители и их «модели потребления». Эта форма загрязнения значительно отличается от той, которой подвергались развитые страны в 1960-х и 1970-х годах, когда источниками загрязнения были предприятия и отрасли в городских центрах. По сути, в столичном округе Сантьяго-де-Чили на транспортные источники загрязнения приходится 40,7 процента концентрации ТЧ10 в регионе, в то время как на предприятия приходится 25 процентов (University of Chile, 2013). Такое изменение моделей загрязнения требует пересмотра процесса разработки экологической политики и методов осуществления.

### **1. Производство**

185. В последние десятилетия для экономики городов региона характерны изменения производственной базы, а это означает, что промышленная деятельность более не является основным источником загрязнения в городах. Например, на долю промышленности приходится 17 процентов выбросов парниковых газов в городских областях – по сравнению с выбросами в результате сжигания ископаемых видов топлива в транспортных средствах, доля которых составляет 38 процентов (UN-Habitat 2012). В результате территориального планирования и зонирования<sup>59</sup> тяжелая промышленность была переведена в периферийные и пригородные районы, после чего возникла ситуация, когда товары и услуги потребляются в городе, а производятся за его пределами.

186. В настоящее время проводится анализ возможностей в области развития производства, и идет обсуждение промышленной политики. Концепция «экологически более чистого производства» возникает в контексте растущего осознания экологических последствий промышленной деятельности. Несмотря на то, что в регионе существуют возможности для экологически более чистого производства, были определены препятствия на пути развития

<sup>59</sup>

В Чили этот процесс начался в 1990-е годы (Congress of Chile 1990).



таких действий (CETESB and UNEP, 2002), в том числе отсутствие интереса и ограниченность участия в осуществлении таких действий предпринимателей; трудности в поддержании и создании научно-исследовательских центров, посвященных изучению экологически чистых технологий и альтернативных материалов; и отсутствие координации и взаимодействия между заинтересованными сторонами (правительством, промышленностью и обществом).

## 2. Распределение

187. Для сохранения конкурентоспособности торговли вся городская система материально-технического обеспечения должна функционировать эффективно. Однако распределение товаров в городах Латинской Америки и Карибского бассейна демонстрирует признаки неэффективности и вносит значительный вклад в загрязнение воздуха и создание заторов на дорогах. Проблемы, связанные с недостаточной инфраструктурой<sup>60</sup> и городской логистикой не только негативно влияют на экономический рост, но и способствуют загрязнению и снижению качества жизни граждан (например, за счет увеличения времени поездок и сокращения досуга).

188. Значительный рост числа автотранспортных средств в регионе в течение последних 20 лет свидетельствует о несоразмерном росте средств распределения и недостаточных инвестициях в инфраструктуру. Хотя в большинстве городских районов автодорожная сеть хорошо развита, качество и техническое обслуживание, как правило, являются недостаточными в силу ограниченных государственных средств (Perrotti and Sanchez, 2011). Рост числа частных автотранспортных средств также способствует увеличению заторов и оказывает негативное влияние на безопасность дорог и пешеходов (в среднем в сутки заторы в Сан-Паулу составляют 180 км, а в мае 2014 года этот показатель достиг рекордного значения в 344 км) (BBC, 2012)<sup>61</sup>.

189. Несмотря на то, что для большинства поездок по городу используется общественный транспорт (CAF, 2011), налицо рост числа владельцев автомобилей и использования частного автотранспорта (ECLAC, 2015a). На наземный транспорт приходится около 85 процентов выбросов вредных местных загрязнителей<sup>62</sup>, и их основным источником является частный автотранспорт (CAF, 2011). Кроме того, именно частные автомобили занимают большую часть дорожной сети, что отрицательно сказывается на общественном транспорте и вскрывает другие регрессивные черты. Собственным автомобилем владеют в основном наиболее обеспеченные слои населения, и именно они несут большую часть расходов на бензин (в Латинской Америке на самый богатый квинтиль приходится 50 процентов расходов, а в Колумбии этот показатель возрастает до 80 процентов) (ECLAC, 2015a). По сравнению со странами ОЭСР в странах Латинской Америки и Карибского бассейна спрос на бензин является относительно неэластичным к ценовым изменениям, особенно среди групп с высоким уровнем дохода, что указывает на отсутствие адекватных альтернатив частному транспорту и появление неприятия к общественному транспорту после приобретения личного автомобиля (ECLAC, 2015a).

190. Несмотря на недостатки личного транспорта, на его развитие направляется больше государственных средств финансирования, чем на общественный транспорт (CAF, 2011). Качество услуг общественного транспорта в городах Латинской Америки и Карибского бассейна находится на низком уровне, что зачастую говорит о слабой координации между разными уровнями власти или даже об отсутствии специальных органов регулирования общественного транспорта. Кроме того, по причинам денежного или географического характера наблюдался рост неформального сектора городского транспорта и отсутствие доступа к различным видам систем общественного транспорта (CAF, 2011). Высококачественные системы общественного транспорта обеспечивают явные преимущества, которыми активно пользуется городское население (сокращение времени поездок, уменьшение неравенства, снижение загрязнения и т.д.). В соответствии с этим в регионе ведется разработка политики, мер и инфраструктуры в целях совершенствования услуг общественного пассажирского транспорта. Одной из таких мер стало внедрение систем скоростных автобусных перевозок в ряде городов региона, включая Куритибу (1972 год), Кито (1995 год), Боготу (2000 год) и Сантьяго-де-Чили (2007 год). В то же время в Сан-Паулу принят новый план обеспечения мобильности на 2015–2030 годы, нацеленный на улучшение инфраструктуры немоторизованных и общественных видов транспорта, в том числе для обеспечения безопасности пешеходов, и введены новые правила с целью сокращения числа

<sup>60</sup> Неадекватность конструкции или ремонт дорог является причиной заторов на дорогах.

<sup>61</sup> По данным «São Paulo Traffic Engineering Company», 2014 год.

<sup>62</sup> В восьми городах этого региона средний уровень содержания частиц ТЧ10 превышает рекомендованный ВОЗ уровень (UNEP, 2010). Высокая концентрация ТЧ10 вызывает респираторные и сердечно-сосудистые заболевания.

дорожно-транспортных происшествий и случаев смерти (CETSP, 2015). В коммуне Сантьяго-де-Чили также ведутся эксперименты по созданию экологичной транспортной зоны, которую планируется расширить на всю территорию городской агломерации.

**Вставка 17: Комплексные меры политики в области городской мобильности для Латинской Америки и Карибского бассейна**

Решение задачи обеспечения эффективных перевозок людей и грузов в городах является непростым, особенно в Латинской Америке, где в результате территориального роста и сегрегации наряду с дефицитом городской инфраструктуры и низким качеством транспортных услуг создается запутанная ситуация, в которой требуется обеспечивать эффективную и устойчивую мобильность, улучшающую качество жизни.

В последние 20 лет в этом регионе ведутся масштабные реформы и привлекаются крупные инвестиции на цели создания систем общественного транспорта, способных увеличить частоту перевозок, расширить покрытие, повысить безопасность и снизить стоимость. В связи с этим предпринимаются усилия по диверсификации общественного транспорта (включая системы скоростного автобусного сообщения, метрополитены и недавно появившиеся канатные дороги для повышения городской мобильности), а также пересмотру роли государства в деле развития и финансирования этого сектора (субсидирование). Тем не менее, несмотря на пройденные важные этапы и значительный рост инвестиций, проблемы мобильности в городах обострились. Их эффективному решению в городах Латинской Америки препятствует отсутствие координации и согласованности действий различных заинтересованных сторон и на разных уровнях власти.

В связи с этим ЭКЛАК заявила о необходимости изменить методы формирования, осуществления и регулирования политики в области мобильности и уделять особое внимание эффективному решению транспортных потребностей горожан, а не только самим транспортным услугам. С этой целью она поощряет политику устойчивой городской мобильности, объединяющую различные концепции городов, и стремится эффективно реагировать на растущие потребности в транспортных услугах, как для перевозки людей (городская мобильность), так и грузов (городская логистика), выстраивая долгосрочный и основанный на широком участии подход, способствующий принятию решений, согласующихся с моделью развития города. В этом контексте она оказывает поддержку механизмам финансирования (включая субсидии и стимулы) в целях повышения доли общественного транспорта среди средств передвижения, используемых для поездок, и стимулирования принятия мер для сокращения перегруженности (включая меры в отношении землепользования, организацию парковок и погрузки/разгрузки в городских торговых центрах), а также рекомендует перемещаться по городу с помощью немоторизованных транспортных средств, среди прочих мер, направленных на уменьшение и смягчение негативных последствий.

В результате такой смены подхода также будет уделяться должное внимание особым потребностям различных групп пользователей, включая потребности, связанные с гендерными аспектами, ограниченной мобильностью или инвалидностью, и будут поощряться меры по содействию координации между министерствами и правительствами на основе единого представления о предпочтительных для этого региона типах городов и мобильности.

*Автор:* Отдел природных ресурсов и инфраструктуры, ЭКЛАК.

### 3. Потребление

191. В последние два десятилетия в странах Латинской Америки и Карибского бассейна наблюдались высокие темпы роста потребления. Доля потребления частных домохозяйств в Латинской Америке и Карибском бассейне составляет в среднем 70 процентов от его общего объема, в то время как в странах – членах ОЭСР этот показатель находится на уровне 53 процентов (ECLAC, 2014e). В условиях недостаточного объема оказания общественных услуг личное потребление будет оставаться на высоком уровне. Кроме того, в этом регионе отмечается низкий объем частных сбережений по сравнению с другими регионами, и значительная доля внутреннего дохода расходуется на потребление. Упрощение доступа к кредитам способствует повышению уровней потребления, что увеличивает риск нерационального потребления для многих семей. В городах региона отсутствует достаточная социальная и производственная инфраструктура для этой новой ситуации относительного достатка, что создает три вида проблем: в целом недостаточно развитая дорожная сеть, неспособность системы сбора и обработки отходов справиться с объемами вырабатываемых отходов и невысокий потенциал санитарно-гигиенической инфраструктуры.

192. В период с 1980 по 2005 годы энергопотребление во всех субрегионах Латинской Америки и Карибского бассейна утроилось (UNEP, 2010). Для обеспечения контроля за потреблением или его сокращения, что также означает косвенный контроль и сокращение

выбросов парниковых газов, которые оно генерирует<sup>63</sup>, необходимо оказывать содействие проведению программ технологической модернизации, использованию возобновляемых источников электроэнергии, применению стимулов для повышения эффективности и даже изменениям в поведении (UN-Habitat, 2012). Содействие развитию городской транспортной системы также играет центральную роль в обеспечении энергетической устойчивости. Сокращению энергопотребления в городах также будет способствовать проектирование более экологически устойчивых зданий и оптимизация использования естественного освещения и солнечного тепла (критерии пассивной инсоляции) за счет, среди прочего, надлежащей ориентации зданий и конструкции окон и систем вентиляции (UN-Habitat, 2012). Кроме того, в отличие от протекающих сегодня процессов городского развития, поощрение уплотнения и борьба с социально-пространственной сегрегацией может способствовать эффективному предоставлению услуг и инфраструктуры.

#### 4. Предложения по мерам политики

193. Одной из основных проблем в регионе с точки зрения улучшения экологических показателей и создания более продуктивной экономики и инклюзивного общества является обеспечение большей устойчивости городских моделей производства, распределения и потребления. Выдвинуто предложение об осуществлении перехода к экологически чистым, конкурентоспособным производственным объектам, работающим с учетом принципа справедливости. В связи с этим представляется, что устойчивое развитие открывает на городском уровне возможности для оказания содействия разработке и эффективному использованию новых технологий и экономики, основанной на знаниях, которые способствуют улучшению показателей экологической чистоты производства, при одновременном повышении производительности, экономического роста и занятости.

194. С точки зрения распределения важно поощрять создание более инклюзивных, эффективных и безопасных систем мобильности, для чего необходимо улучшать общественный транспорт и инфраструктуру для немоторизированных средств передвижения, повышать осведомленность о негативных внешних эффектах использования частных автомобилей, поощрять переход на использование общественного транспорта и корректировать условия доступности общественного транспорта для потребителей с низкими доходами и уязвимых групп населения.

195. Необходимо содействовать использованию новой модели потребления, учитывающей экологические аспекты, однако соответствующие последствия для производственной структуры пока остаются неясными. В подобных моделях воспроизводятся ответные меры стран с развитой экономикой на данные о росте экологических проблем (ECLAC, 2013). Таким образом, следует поощрять участие горожан в мероприятиях, связанных с устойчивым потреблением, процессах принятия решений в этой области, что в свою очередь будет побуждать органы власти эффективно выполнять свои обязанности. Это может быть сделано путем поощрения использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) местными и центральными органами власти и органами регулирования, поскольку они доказали свой значительный потенциал в деле разработки эффективных государственных стратегий в регионе (UNEP, 2010).

#### **Вставка 18: На пути к Карибской программе развития городов**

Карибская программа развития городов (КПРГ) была принята на тридцать девятом совещании Совета по торговле и экономическому развитию (СТЭР) Карибского сообщества (КАРИКОМ). В соответствующем решении предписывалось провести дополнительные консультации по КПРГ с важнейшими заинтересованными сторонами и была выражена поддержка шагам по организации совещания министров, отвечающих за планирование и городскую проблематику. Несмотря на незначительный прогресс, достигнутый в деле осуществления КПРГ на национальном уровне, процесс Хабитат-III и осуществление целей в области устойчивого развития обеспечивают полезные инструменты для проведения ее обзора, принятия и осуществления.

КПРГ была разработана в ходе серии региональных совещаний, объединенных в рамках «Карибского форума по вопросам городов» (КФГ), находящегося в ведении Карибской сети по городскому управлению и землепользованию («блюСпейс»), Группы по устойчивому развитию КАРИКОМ и национальных организационных комитетов различных стран Карибского бассейна. В ходе этих совещаний было установлено, что лишь немногие страны Карибского бассейна располагают стратегией или программой развития городов и что имеющиеся в этом регионе меры принимаются в значительной

<sup>63</sup> В среднем, на долю личного автотранспорта в регионе в 2007 году пришлось 72 процента выбросов CO<sub>2</sub> в транспортном секторе, в то время как доля выбросов средств общественного транспорта составила 28 процентов (UN-Habitat, 2012).

степени благодаря многосторонним учреждениям, действующим в регионе. Кроме того, при том что для Карибского бассейна, как и для Латинской Америки, характерны относительно высокие темпы урбанизации, урбанизация такого типа отличается низкой плотностью и разрастанием городов при небольших различиях в плотности населения в городских и сельских районах (UN-Habitat, 2012). Было высказано мнение о необходимости переориентации этой преимущественно международной и латиноамериканской стратегической программы развития с учетом условий, потребностей и ресурсов в основном малых островных развивающихся государствах (и стран с небольшой территорией) Карибского бассейна (МОРАГ).

На КФГ 2010 года состоялось обсуждение проекта программы развития городов и был проведен ее обзор. В рамках проекта рассматривались пять последних программ, проведенных в этом регионе многосторонними учреждениями (Программой городского развития, программой «За безопасные города», Повесткой дня на XXI век на местном уровне/Программой устойчивого развития городов, программой «Локализация ЦРТ» и ПУБТ), и существующие региональные стратегии учреждений КАРИКОМ и были определены пять областей, требующих особого внимания на политическом уровне, а также учреждены два стимулирующих механизма. В числе актуальных областей политики были названы физические условия жизни, неравенство, вклад в изменение климата, уязвимость перед лицом климатических изменений и экономическое развитие на местном уровне. Стимулирующими механизмами стали управление и устойчивое планирование. В ходе совещания эта информация была пересмотрена и сведена в перечень из пяти высокоприоритетных областей: развитие местной экономики; стимулирующие механизмы для правительств и специалистов; опасные природные факторы и стихийные бедствия; неформальный сектор; и физическая безопасность людей. К трем менее приоритетным областям были отнесены неравенство, изменение климата и устойчивое планирование.

В то время как во главе международной повестки дня в этом регионе стоит борьба с изменением климата и предупреждение стихийных бедствий, экономическое развитие на местном уровне и сокращение масштабов нищеты по-прежнему находились в центре повестки дня региональных учреждений и специалистов. В обсуждениях приняли участие представители национальных технических учреждений от 13 из 15 членов КАРИКОМ, включая Гаити и Суринам, 4 региональных университета, предлагающие программы в области планирования и антропогенной среды, региональные профессиональные ассоциации планирования и муниципальные органы власти.

Ниже приведен окончательный вариант КПРГ, согласованный на КФГ 2011 года в Ямайке и получивший поддержку СТЭР на его тридцать девятом совещании. В нем был незначительно изменен порядок приоритетов, и вместо физической безопасности человека, которая заняла место устойчивого планирования среди более низких приоритетов, в число высокоприоритетных задач были включены вопросы управления. Вместе с тем, устойчивое планирование и уязвимость к изменению климата были отнесены к междисциплинарным вопросам. В этом варианте КПРГ также были обозначены детальные вопросы второго порядка по более широким тематическим областям.

*Автор:* Асад Мохаммед. Карибская сеть по городскому управлению и землепользованию.

## VI. Урбанизация, управление и институциональный потенциал

196. Городское управление является одним из ключевых компонентов устойчивого городского развития, и качество управления выступает определяющим фактором в деле осуществления мер политики по поощрению инклюзии, ресурсоэффективности и устойчивости<sup>64</sup>. Как было отмечено секретариатом Хабитат-III (2015 год), необходимыми инструментами для городского развития и принятия Новой программы развития городов являются муниципальное законодательство, планирование и финансирование наряду с согласованной рамочной основой национальной городской политики. Реализация этих инструментов зависит от эффективности институциональных механизмов, участия различных заинтересованных сторон и финансовых возможностей. Отсутствие богатого новаторского опыта и институциональные трудности в Латинской Америке и Карибском бассейне влекут за собой проблемы. Процесс дерегулирования начался в 1990-е годы, когда государства потеряли свою относительную власть, а на рынках наблюдался подъем деятельности. Городские центры этого региона столкнулись с аналогичной ситуацией в связи с сокращением роли городского планирования как механизма управления, и, таким образом, потенциал для вмешательства сократился.

197. В последние десятилетия основная проблема заключалась в том, чтобы обеспечивать управление городами и городскими системами, где проживают миллионы жителей, сталкивающихся с серьезными экологическими проблемами. Это определило необходимость в комплексном городском управлении, с помощью которого можно было бы координировать работу различных уровней правительства крупных городов и их взаимодействие с гражданским обществом и частным сектором. В столь сложных условиях крайне важно укреплять

<sup>64</sup> См. цели в области устойчивого развития 11.3 и 11.b.

государственное управление и повышать административный потенциал. Карибский бассейн отличается тем, что его административные единицы не всегда совпадают с городскими районами, а в структуре управления иногда отсутствует муниципальный уровень.

198. Еще одной проблемой в этом регионе является нехватка данных городской статистики, что препятствует анализу и мобилизации городской политики и приводит к тому, что городское планирование не всегда осуществляется на основе анализа данных, а также представляет собой риск неэффективного инвестирования ресурсов. Существует очевидная необходимость в более широком сотрудничестве между странами региона, также как и внутри них с целью формирования институтов и потенциала в области управления городскими данными.

199. Города этого региона добились значительного прогресса в области коллективных прав, что воплотило собой «право на город», которое, среди прочего, способствует доступу к качественным общественным пространствам, городской земле, жилью, услугам и объектам. За счет укрепления общественных движений право на город также обеспечило более широкое участие граждан и более транспарентную систему государственного управления. В ряде стран были внедрены стратегии развития городов, в соответствии с которыми город считается общим благом, признается социальная функция собственности и вводятся инструменты городской интеграции, что представляет собой вклад региона в глобальную дискуссию по вопросу о праве на город и его роли в создании более справедливых городов.

200. Еще одной серьезной задачей стало городское финансирование, так как распространение разрастания городов сильно удорожает и затрудняет оказание государственных услуг. Все большее значение приобретает привлечение финансирования на основе учета стоимости или по линии государственно-частных партнерств и содействие инвестициям в повышение устойчивости и восстановление в целях смягчения последствий изменения климата. Для получения доступа к финансовым средствам, выделяемым на цели борьбы с изменением климата из различных источников, необходимо также расширять возможности предприятий и учреждений в области подготовки качественных проектов.

#### **А. Слабые места и асимметрия институционального потенциала ослабляют государственные меры**

201. В результате быстрого роста городов в Латинской Америке и Карибском бассейне возникли сложные городские системы и крупные городские агломерации с административными учреждениями, подразделяемыми на территории, обладающие политической и бюджетной автономией, которые могут охватывать несколько районов за пределами центрального муниципального образования. Кроме того, городские агломерации могут находиться в ведении различных органов местной и государственной власти. Эта ситуация порождает типичные проблемы, связанные с многоуровневыми структурами управления и органами администрации, полномочия которых распределены между разными уровнями власти, имеющими разную степень автономии.

202. В условиях мегаполиса органы власти не обладают всеми необходимыми ресурсами и возможностями для удовлетворения потребностей миллионов людей. Аналогичным образом, для обеспечения городского управления необходимо четкое распределение обязанностей, что повышает результативность деятельности местных административных органов и укрепляет взаимодействие между ними, а также расширяет социальные возможности. Растущие экологические проблемы, включая изменение климата, последствия которого явно не укладываются в границы административных подразделений, подчеркивают необходимость сотрудничества и координации между различными территориальными, государственными и институциональными уровнями. Хотя в городах этого региона были разработаны институциональные модели для удовлетворения таких потребностей, существующие правовые и институциональные рамки и недостаточный финансовый потенциал не всегда позволяют обеспечивать эффективное городское управление для решения этих сложных вопросов.

203. В ряде стран особенности конституции и действующие структуры управления позволяют обеспечить более высокую степень децентрализации. В то же время региональный уровень децентрализации ниже среднего показателя по ОЭСР, и в этом регионе еще не полностью внедрены эффективные муниципальные структуры управления. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна доля муниципальных расходов в общем объеме ВВП составляет 9,5 процента, в то время как в странах ОЭСР этот показатель достигает 20,6 процента. Кроме того, муниципальные доходы в этом регионе составляют лишь около трети от муниципальных поступлений в странах ОЭСР. Это указывает на дисбаланс между уровнями и между крупными федеральными государствами (Аргентина, Бразилия и Мексика) и унитарными государствами меньшего размера (OECD and ECLAC, 2011).

204. Значение административной децентрации было признано в ходе процессов децентрализации, протекающих в пределах крупных городов, однако обсуждение внутримunicipальной децентрализации еще не окончено, поскольку она повлечет за собой передачу ресурсов и полномочий на самостоятельное принятие решений различным городским районам. Это привело бы к потере и рассредоточению власти, которая в настоящее время сконцентрирована в руках мэров крупных городов, при одновременном повышении директивного потенциала механизмов, основанных на широком участии. В свою очередь, этот процесс указывает на необходимость расширения и совершенствования координационного потенциала муниципальных органов управления, с тем чтобы они могли согласованно управлять своими городами как единым целым. В городах, состоящих из сети районов, каждый из которых наделен автономией (Каракас, Лима и Сантьяго), необходимость в координации такого рода, что осуществление этой функции возложено на городские структуры (например, в Каракасе и Лиме) или сквозные вопросы города решаются при активном вмешательстве центрального правительства (как в столице Чили).

**Вставка 19: Новая парадигма руководства и управления местных органов власти для Новой программы развития городов на период до 2030 года**

Местные органы власти имеют возможность выполнять Новую программу развития городов, а также другие глобальные повестки дня (Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Парижское соглашение). Они наиболее доступны для граждан и играют роль посредников между тем пространством, где протекает жизнь, полной реализацией гражданских прав и разработкой и осуществлением государственных мер политики, отвечающих местным потребностям и глобальным повесткам дня. Достигнуто единство мнений в отношении того, что устойчивое развитие представляет собой многоаспектную проблему, для решения которой необходимы целостные, скоординированные и комплексные меры реагирования и управления, обеспечивающие участие граждан и технических групп по горизонтали и задействующие другие территориальные уровни государственного управления по вертикали. Именно в таком территориальном масштабе и на основе подхода «снизу вверх» возможно применять передовые методы, обеспечивающие вклад, инструментарий и надлежащие, демократические и легитимные действия.

Однако этот процесс потребует смены парадигмы в области муниципального управления и использования следующих мер и инструментов:

- поощрение участия граждан в обзоре, планировании, разработке и осуществлении государственных мер политики, способствующих выработке самобытности и культуры инклюзивности и участия;
- содействие инициативному управлению на основе территориального, а не секторального подхода;
- учреждение циклов демократии, основанной на широком участии, укрепляющих представительную демократию;
- обеспечение скоординированного планирования в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах в целях недопущения распыления и дублирования усилий;
- управление с упором на права (право на город);
- использование ИКТ при создании и демократическом использовании преимущественно открытых информации и данных, которые могут быть переданы в базы данных на других уровнях управления;
- осуществление инклюзивного и сквозного горизонтального управления в сотрудничестве с другими уровнями управления, при обеспечении подотчетности и публичного мониторинга;
- начало процессов децентрализации на основе информации, управления и руководства по принципу «снизу вверх»;
- создание партнерств, сетей, развитие сотрудничества и обеспечение непрерывного обучения.

И наконец, в целях содействия созданию системы производства и потребления, исходящей из качественной логики заботы (о людях, социальных связях и биосфере), в основу деятельности человека и политических мероприятий должно быть положено качество общих социальных и экологических благ: ограничения по количеству, преуспевание в области качества, акцент на технологии, не загрязняющие окружающую среду, и борьба с неравенством. Для внедрения такого типа управления местными органами власти осуществление этих инструментов должно вестись с опорой на сотрудничество и финансирование.

*Авторы:* Клаудио Суле Фернандес, муниципальный эксперт, и Марсело Кабрера Паласиос, мэр Куэнки.

205. Общепризнана необходимость укрепления государственного управления и расширения административного потенциала в городах Латинской Америки и Карибского бассейна. В этом

контексте следует обратить внимание на асимметрию ресурсов и возможностей в крупных городах, которые располагают финансовыми и людскими ресурсами, и в городах небольшого и среднего размера. Потребность в укреплении государственного управления также приобретает все большую значимость для административных единиц крупных городов, размер которых иногда сопоставим со средним городом с точки зрения населения и бюджета. Укрепление управления на местном уровне, в свою очередь, связано с необходимостью организационной перестройки для предоставления услуг, координации действий на городском уровне и стимулирования вовлеченности граждан. Именно в ходе этого процесса и для решения новых проблем, возникающих в крупных городах Латинской Америки, предпринимаются попытки децентрализации на внутригородском уровне и городской координации, в каждом городе по-своему с учетом присущих ему обстоятельств. Конкретный механизм, который будет использоваться каждым из городов, зависит от ряда факторов, связанных с правовой системой в данной стране, ее политической и территориальной организацией и степенью бюджетной и управленческой самостоятельности городов или органов власти на местах.

206. В городах по-прежнему очень низок уровень представленности женщин на руководящих должностях, что является одной из основных проблем для местных органов власти. Согласно данным ЭКЛАК, в 2014 году женщины занимали всего лишь 12,5 процента постов мэров на региональном уровне, и, несмотря на медленный рост этого показателя (в 2004 году доля женщин-мэров составляла 6,6 процента), большинству стран еще далеко до обеспечения гендерного паритета в местных органах управления. В отличие от этого на национальном уровне был достигнут прогресс в плане представленности, главным образом благодаря системам гендерных квот, введенным в ходе выборов в национальные законодательные органы в 13 странах региона<sup>65</sup>. Положительным примером служит Никарагуа, где в результате введения системы квот на местном уровне доля женщин-мэров составила 40,1 процента [Законом о муниципальных образованиях предусмотрено, что 50 процентов кандидатов на муниципальных выборах должны быть женского пола] (National Assembly of Nicaragua, 2013).

## **В. Институциональные механизмы и типология в крупных городах Латинской Америки**

207. В Латинской Америке и Карибском бассейне городское управление осуществляется в рамках различных институциональных моделей с разными механизмами координации действий ряда правительственных органов на различных уровнях государственного управления. На основе обзора 14 крупных городов региона было определено три типа управления: муниципальная деконцентрация, муниципальная децентрализация и надмуниципальный уровень.

208. Модель муниципальной деконцентрации предусматривает наличие одного органа власти для всего города с единой государственной структурой и административными подразделениями. Эта модель наиболее распространена в регионе и действует в Асунсьоне, Боготе, Гвадалахаре, Гватемале, Ла-Пас, Кито, Рио-де-Жанейро и Сан-Паулу. Ее самыми заметными преимуществами выступают единство руководства для принятия решений на городском уровне и оказание услуг, при котором город рассматривается как единое целое. Ее оборотной стороной являются дистанция между гражданами и директивными органами, низкая значимость территориальных подразделений, которые подчиняются столичному правительству, и преобладание иерархической и вертикальной структуры.

<sup>65</sup> Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Гайана, Гондурас, Коста-Рика, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Филиппины, Эквадор (Htun and Piscopo, 2010).

**Вставка 20: Муниципальная децентрация: Сан-Паулу, Бразилия**

Основу системы управления Сан-Паулу образует исполнительный орган под руководством префекта (мэра) с несколькими секретарями по отраслям и законодательный орган в форме Палаты советников (совет). Городской совет поделен на 31 субпрефектуру, которые представляют собой четко разграниченные административные единицы с руководителями, назначаемыми центральным советом, которые при этом наделены административным потенциалом и ответственностью за координацию и разработку муниципальной деятельности. С учетом быстрого и неравномерного городского роста была предпринята попытка сблизить администрацию с городом, с тем чтобы за счет мер на муниципальном уровне можно было решать серьезные проблемы, связанные с предоставлением государственных услуг. В связи с этим были созданы координационные таблицы для каждой субпрефектуры (известные как местные органы управления) (Carbonari, Salerno and Marx, 2004).

Случай Сан-Паулу является уникальным. В ходе процесса децентрации были предприняты усилия для определения полномочий и структурирования участия граждан и бюджетных механизмов, основанных на широком участии, при одновременном учреждении скоординированных механизмов бюрократии и непосредственного участия (Grin 2011). Создание Совета участия граждан (прямая система выборов представителей для работы с субпрефектурами в процессе принятия решений) свидетельствует о предпринимаемых попытках демократизации процесса принятия решений в этом городе (Lima, Desenzi and Pentead, 2014), без необходимости в учреждении нового уровня управления и при сохранении легитимности муниципального префекта.

*Источник:* На основе публикации Эрнандес-Бонивенто (Hernández-Bonivento, 2015).

209. Согласно модели муниципальной децентрализации выборы руководителей территориальных подразделений происходят на основе народного голосования (например, в Мехико, Буэнос-Айресе, Сантьяго и Монтевидео). Ее основным преимуществом является расширение представленности, формирующей внутримunicipальное правительство и пространство для политических и административных органов. К числу связанных с ней проблем можно отнести более сложный характер институциональной структуры, создание подразделений на основе *suí generis* (не обязательно представляющих городской совет с учетом его подчиненности столичным органам власти) и сложную административную и политическую ситуацию, поскольку разные политические партии управляют каждая своей юрисдикцией.

**Вставка 21: Модель муниципальной децентрализации: Мехико**

Хотя до 1993 года власти Мехико напрямую подчинялись Администрации Президента Республики, после 1996 года крупнейший город Мексики был децентрализован. В настоящее время алькальды (руководители) 16 столичных администраций избираются народным голосованием, однако при этом они во многом зависят от главы правительства Мехико, который выступает в качестве мэра, по следующим причинам: отсутствие бюджетно-финансовой самостоятельности и, следовательно, высокая зависимость от государственного бюджета по сравнению с правительством федерального округа Мехико; недостаточный объем собственных полномочий, которые намного уже, чем полномочия других муниципалитетов Мексики, и отсутствие механизмов подотчетности; а также отсутствие чувства территориальной принадлежности граждан в отношении их делегаций, поскольку над ним преобладает чувство принадлежности к Мехико (Botero and Carvajal, 2011).

Эта модель отличается высокой институциональной и политической сложностью. Принципы работы на территории в пределах Республики во многом не ясны, а уровни власти зависимы от централизованного правительства Мехико. Городской закон об участии граждан имел ограниченный успех в деле повышения гражданского участия (Ziccardi, 2004; Espinosa, 2004) и способствовал дальнейшему усложнению и без того непростой институциональной структуры с учетом отсутствия законодательной прозрачности.

*Источник:* На основе публикации Эрнандес-Бонивенто (Hernández-Bonivento, 2015).

210. Надмуниципальная модель была принята только в Лиме и Каракасе, и она связана с созданием промежуточного уровня управления, охватывающего различные города в столичном округе. В рамках этой модели сохраняется районная автономия, а усилия направляются на межсекторальные вопросы, такие как предоставление государственных услуг, транспортное сообщение и полицейские функции. Вместе с тем, она связана со значительными сложностями с институциональной и политической точек зрения, поскольку требует поддержания постоянного диалога между городскими уровнями управления.

211. Хотя надмуниципальная модель используется редко, в настоящее время реализуются законодательные инициативы, направленные на укрепление координации между различными городскими учреждениями. Например, Положение о метрополиях Бразилии, принятое в 2015 году, нацелено на содействие проведению мероприятий между муниципалитетами, входящими



в состав столичного региона или городской агломерации, на основе совместных и постоянно действующих механизмов планирования и принятия решений и в рамках общей ответственности между субъектами федерации (IPEA, 2015). В Положении также предлагается унифицировать правила с тем, чтобы определить, что входит в состав метрополий, с целью устранения значительных расхождений, существующих в этом вопросе (Agência Senado, 2015). Комплексный план городского развития представляет собой основной инструмент Положения о метрополиях, который следует законодательно закрепить на государственном уровне и пересматривать не реже чем раз в 10 лет (IPEA, 2015). Ряд крупных городов приступил к осуществлению Положения параллельно с их собственными инициативами в области координации. Одним из примеров является инициатива штата Рио-де-Жанейро и городского совета столичного региона Рио-де-Жанейро по созданию палаты интеграции городского управления для координации вопросов, представляющих общий интерес (транспорт, здравоохранение, землепользование и т. д.) (IBAM, 2015).

#### **Вставка 22: Надмуниципальная модель в Лиме, Перу**

Политико-административная система Перу состоит из пяти возможных уровней управления: национальный, областной, региональный, провинциальный и районный. В Лиме в управлении городом принимают участие все уровни – регион Лима, провинция Лима и район Лима. В результате демографического взрыва в этом городе, а также его укрупнения за счет присоединения автономной провинции Кальяо, был создан столичный муниципалитет Лимы с промежуточным уровнем управления, а мэр столичного региона возглавил как район, так и провинцию Лима. Этот уровень управления не охватывает всю городскую агломерацию, поскольку автономная провинция Кальяо имеет региональный уровень, провинциальный муниципалитет и шесть районов. Таким образом, весь город управляется двумя региональными учреждениями (региона Лима и конституционной провинции Кальяо), двумя провинциальными городскими учреждениями (городской муниципалитет Лимы и провинциальный муниципалитет Кальяо) и 49 районами (43 в Лиме и 6 в Кальяо), где руководители избираются демократическим путем, а районы сохраняют высокий уровень автономии и власти благодаря реформам, проведенным при президенте Фухимори, когда с целью уменьшить власть мэра столицы на национальном уровне полномочия были переданы районам (Durand, 2008). Большое преимущество модели Лимы состоит в создании институциональных механизмов для разработки и осуществления политики в интересах всего столичного региона.

*Источник:* На основе публикации Эрнандес-Бонивенто (Hernández-Bonivento, 2015).

212. С учетом вышеизложенного становится ясно, что не существует универсального решения проблемы городского управления для региона Латинской Америки и Карибского бассейна и что ему присущи институциональные сложности. Механизмы внутримunicipальной децентрализации были реализованы не в полной мере, и сохраняется сильная зависимость от территориального подразделения, а не от городского правительства.

Таблица 4

#### **Сопоставление моделей управления в крупных городах**

<i>Модель</i>	<i>Примеры</i>	<i>Развитие</i>	<i>Преимущества</i>	<i>Недостатки</i>
Муниципальная децентрация	Сан-Паулу, Рио-де-Жанейро, Гвадалахара, Гватемала, Ла-Пас, Кито, Асунсьон, Богота	Дробление	Координация Политическое единство	Порядок подчинения Административная удаленность Низкая сублокальная ответственность
Муниципальная децентрализация	Мехико, Буэнос-Айрес, Монтевидео, Сантьяго	Дробление	Участие и представленность	Сложная ситуация без существенных изменений Субъекты особого рода Расширение участия?
Надмуниципальная	Лима, Каракас	Интеграция	Координация между сильными местными субъектами	Политические и административные сложности

*Источник:* ЭКЛАК, на основе публикации «Hernández-Bonivento, 2015».

Таблица 5  
Уровни управления в крупных городах и городских районах в Латинской Америке<sup>66</sup>

Город	Страна	Правительственный уровень	Деление	Агломерация	Тип управления
Правительство Федерального округа Мехико	Мексика	Особый – промежуточный	16 территориальных районов с органами власти, избираемыми всеобщим голосованием	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 59 муниципалитетов в шт. Мехико и 1 в шт. Идальго	Децентрализованное
Префектура Сан-Паулу	Бразилия	Муниципальный	31 субпрефектура, установленная муниципальным префектом	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 39 муниципалитетов шт. Сан-Паулу	Деконцентрированное
Автономный город Буэнос-Айрес	Аргентина	Особый - промежуточный	15 коммун с коллегияльными правительствами, избираемыми на основе всеобщего голосования	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 35 муниципалитетов провинции Буэнос-Айрес	Децентрализованное
Префектура Рио-де-Жанейро	Бразилия	Муниципальный	19 субпрефектур, установленных муниципальным префектом	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 19 муниципалитетов штата Рио-де-Жанейро	Деконцентрированное
Столичный муниципалитет Лима	Перу	Особый - промежуточный	43 района (муниципалитета)	<b>Формальное надмуниципальное образование.</b> 43 муниципалитета в провинции Лима и 6 в провинции Кальяо	Надмуниципальное
Мэрия Боготы, СО	Колумбия	Особый - промежуточный	20 районов с мэрами, назначаемыми мэром города	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 17 муниципалитетов департамента Кундинамарка	Деконцентрированное
Столичный округ Каракас	Венесуэла	Особый - промежуточный	Агломерация 4 муниципалитетов штата Миранда и столичный округ, все образованные в результате выборов, за исключением округа Каракас, установленного президентом	<b>Формальное надмуниципальное образование.</b> Четыре муниципалитета шт. Миранда и столичный округ	Надмуниципальное
Сантьяго, Чили	Чили	Национальный - региональный	Агломерация 37 муниципалитетов с органами власти, избираемыми всеобщим голосованием	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 37 муниципалитетов в столичном регионе	Децентрализованное
Муниципальный совет	Мексика	Муниципальный	7 округов с должностными	<b>Формальное надмуниципальное образование.</b>	Деконцентрированное

<sup>66</sup> Сюда включены муниципалитеты, которые могут и не входить в состав крупного города, но имеют некоторую «гравитационную» зависимость от центрального городского района (Hernández-Bonivento, 2015).

<i>Город</i>	<i>Страна</i>	<i>Правительственный уровень</i>	<i>Деление</i>	<i>Агломерация</i>	<i>Тип управления</i>
Гвадалахары			лицами, назначаемыми муниципальным президентом	<b>образование.</b> 8 муниципалитетов шт. Халиско	
Муниципалитет Гватемала	Гватемала	Муниципальный	22 вспомогательные мэрии, установленные мэром	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 12 муниципалитетов департамента Гватемалы	Деконцентрированное
Автономные муниципальное правительство Ла-Пас	Боливия	Муниципальный	7 округов с должностными лицами, назначаемыми мэром	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> Агломерация с Эль-Альто и Виача департамента Ла-Пас	Деконцентрированное
Столичный округ Кито	Эквадор	Особый – промежуточный	8 зональных администраций с местными администраторами, назначаемыми мэром столичного округа	<b>Формальное надмуниципальное образование.</b> Округ состоит из всего столичного региона	Деконцентрированное
Столичный округ Асунсьон	Парагвай	Муниципальный	6 округов с должностными лицами, назначаемыми мэром	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> 10 муниципалитетов центрального департамента	Деконцентрированное
Интендантство Монтевидео	Уругвай	Особый - промежуточный	8 новых муниципалитетов с местными правительствами, избираемыми на основе всеобщего голосования	<b>Неформальное межмуниципальное образование.</b> Малые городские конгломераты интендантств Канелонес и Сан-Хосе	Децентрализованное

*Источник:* ЭКЛАК, на основе публикации «Hernández-Bonivento, 2015».

### **С. Политика пространственного планирования в регионе**

213. Политика пространственного планирования в Латинской Америке связана с государственной политикой и планируемыми и согласованными политическими, техническими и административными процессами, направленными на организацию территориального пользования и владения и руководство в долгосрочном плане территориальными преобразованиями в целях обеспечения экологически устойчивого, экономически жизнеспособного, социально справедливого, территориально сбалансированного и культурно разнообразного развития (Massiris, 2005). Задачи варьируются в зависимости от правовой системы каждой страны. В целом на национальном уровне ориентация действий носит скорее политический, нежели технический характер, и она охватывает определение стратегий, планов или программ, предусматривающих решение вопросов развития связей между городскими и сельскими районами, территориальной структуры, демографического и экономического равновесия между регионами и городскими системами. На региональном уровне политика в области пространственного планирования включает в себя определение землепользования, территориальной интеграции и физического и экологического планирования. На местном уровне эта политика охватывает такие вопросы, как градостроительное проектирование и строительство инфраструктуры, зонирование и формирование жилых районов (ECLAC, 2015b).

214. Политика в области пространственного планирования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна принималась на местном уровне посредством норм и правил городского строительства, в особенности в связи с землепользованием. Основные трудности связаны с неудовлетворительным потенциалом в области управления городским развитием в

соответствии с критериями общественного блага. Необходимость расширения участия граждан в применении политики и инструментов пространственного планирования является одной из основных задач, которые требуется решать в рамках городских реформ, внедряемых в Латинской Америке и Карибском бассейне. Еще одной областью, в которой наблюдается весьма медленный прогресс, является интеграция пространственного планирования в другие государственные программы и стратегии. Эти инструменты по-прежнему, как правило, практически не связаны с экономическими или социальными инициативами, которые ограничивают их эффективность в осуществлении государственных стратегий в области развития. Интересным примером является недавняя инициатива, осуществление которой было начато в Гондурасе в целях комплексного решения проблемы динамики пространственного планирования, включая экономические и социальные вопросы.

#### **D. Проблемы управления городами в Карибском бассейне**

215. Карибские города не такие большие, как в Латинской Америке, но их городские и институциональные структуры также порождают серьезные проблемы в управлении городами. Укрепление управления стало одной из приоритетных задач в субрегионе, поскольку политико-административные полномочия все еще остаются в значительной степени централизованными и в принятие решений не вовлекается большое количество заинтересованных сторон, что ограничивает, таким образом, наличие финансовых средств и соответствующего потенциала на муниципальном уровне (Verrest and others, 2013).

216. Административные единицы и учреждения в англоговорящих странах Карибского бассейна не всегда соответствуют границам городских районов; в некоторых случаях муниципальный уровень даже отсутствует в структуре управления. Государственные институты являются секторальными и состоят из небольших территориальных подразделений, нацеленных на решение ограниченного круга городских проблем с уделением особого внимания вопросам развития инфраструктуры (транспорт и жилье), что продолжает затруднять принятие более комплексного подхода к городскому планированию и градостроительной политике. В дополнение к этому политика в области развития городов не пересматривалась, и, за некоторыми исключениями (Ямайка), отсутствует земельная политика, обеспечивающая согласованность стратегий развития городов и территорий. Другой проблемой в этих государствах является недостаточный уровень распространения городского планирования, и даже в случае его наличия оно носит ограниченный характер из-за нехватки подготовленных кадров.

217. Во многих странах Карибского бассейна, особенно на малых островах, сложной задачей является сбор данных на городском и даже национальном уровнях ввиду институциональных особенностей малых государств. Отсутствие данных – это хроническая проблема, которая не позволяет получать базовые данные и проводить оценку новых стратегий, что затрудняет оценку состояния и последствий нынешней политики. Очевидно, что необходимо расширять сотрудничество между странами субрегиона в деле развития институциональных механизмов и потенциала в области сбора данных. Таким образом, сотрудничество на субрегиональном уровне в малых карибских государствах в рамках таких институтов, как Карибское сообщество и Организация восточнокарибских государств, может играть важную роль в содействии реализации городской политики.

#### **E. Проблема отсутствия городских данных**

218. Отсутствие качественных городских данных представляет собой проблему, с которой сталкиваются многие страны в данном регионе и которая влияет на способность проводить мониторинг, составлять отчеты и контролировать развитие городских районов, особенно в небольших муниципалитетах с ограниченными возможностями и ресурсами. Эффективное измерение и отслеживание прогресса в деле достижения целей в области устойчивого развития также требует укрепления потенциала в области сбора и мониторинга данных на местном уровне с использованием согласованных методологий. Несмотря на то, что сбор качественных данных о трущобах представляет собой серьезную проблему в ряде стран, статистические учреждения приступили к осуществлению ценных инициатив. Например, Бразильский географический и статистический институт (БИГС) осуществляет работу, направленную на улучшение сбора данных и выявление неформальных общин в сотрудничестве с местными заинтересованными субъектами (Cavallieri and Vial, 2012). В частности, включение территориальной категории «субнормальные кластеры» (термин БИГС) в последнюю перепись населения Бразилии обеспечило получение более полной информации об условиях, существующих в неформальных поселениях, что будет облегчать принятие государственных мер в этих общинах (IBGE, 2013).

## **Г. Обновление политики управления городами: право на город и участие граждан**

219. Право на город сформировалось в последние десятилетия как ключевая концепция в дискуссиях по вопросам устойчивого развития городов, и страны региона принимали активное участие в глобальных дискуссиях. Появление новых организаций и общественных движений в Латинской Америке после восстановления демократии привело к формированию организованного гражданского общества, которое становится все более информированным и влиятельным и превратилось в ключевой заинтересованный субъект, выступающий в роли генератора и контролера мер, принимаемых в рамках государственной политики (UNDP, 2004; OAS and UNDP, 2009). Общественные движения в Латинской Америке и Карибском бассейне сыграли центральную роль в продвижении концепции права на город, как на страновом уровне посредством осуществления политики интеграции вопросов городов, обеспечения участия граждан и прозрачности (Saule and Uzzo, 2010), так и на международном уровне посредством участия в разработке и распространении Всемирной хартии о праве на город (Fernandes 2007; НИС, 2010). Города могут вносить значительный вклад различными способами: от хорошо известных формируемых на основе участия граждан бюджетов, которые появились в Порто-Алехре и распространились по всему региону, до принятия нового законодательства об открытой информации и открытом правительстве, такого как законодательство, принятое в Федеральном округе Мехико, или применения норм и правил городского строительства с инструментами интеграции вопросов городов, например в Сан-Паулу и Боготе.

220. Прогресс, достигнутый в регионе в деле поощрения права на город, может внести важный вклад в глобальную дискуссию по вопросам устойчивого развития городов, поскольку он ставит вопрос интеграции проблематики городов, участия граждан и доступа к городским пространствам в центре дискуссии. Этот аспект приобретает глобальную перспективу, и в ряд городов мира поступает растущее число глобальных инвестиций, что во многих случаях приводит к повышению уровня частного контроля городских пространств и даже может ограничивать возможности сохранения городов финансово доступными (Sassen, 2015).

221. С целью уточнения этого сложного права в преамбуле к Всемирной хартии о праве на город дано следующее определение:

Право на город определяется как равноправное пользование городами на основе принципов устойчивости и социальной справедливости. Это коллективное право жителей городов, особенно уязвимых и маргинализованных групп, которое обеспечивает для них легитимность действий и организации, на основании их пользования и обычаев, с целью достижения полной реализации права на достаточный жизненный уровень (World Charter for the Right to the City, 2004).

222. Важно обеспечивать, чтобы такое «коллективное право» охватывало действия не только правительства, но и граждан, включая права на участие, основанные на демократическом управлении городами и полном осуществлении гражданских прав: права участвовать в разработке городского бюджета, на прозрачное управление городом и на доступ к общественной информации, на справедливое и устойчивое развитие города, а также на мирное, взаимно поддерживающее и многокультурное сосуществование и защиту окружающей среды. Именно в этом смысле Лефевр (Lefebvre, 1968) определяет право на город как нечто большее, чем личная свобода доступа к городским ресурсам; это – право людей на изменение города посредством осуществления своих коллективных полномочий по реформированию процессов урбанизации. Короче говоря, право на город предусматривает коллективные рамки защиты прав человека на основе осуществления коллективных полномочий и демократического контроля за процессом развития города (Harvey, 2008).

223. Коллективные полномочия влиять на городское развитие основываются на концепции города как пространства для взаимодействия граждан. В то же время городские общественные пространства не всегда воспринимаются как места для взаимодействия, они вызывают то, что Боржа (Borja, 2000) называет «городской агорафобией»: боязнью общественных мест, которые не рассматриваются в качестве мест встречи граждан, а считаются местами, несущими угрозу общественной безопасности, и это восприятие нередко становится реальностью, о чем свидетельствует высокий уровень насилия в городах. Приватизация и коммерциализация общественных мест усугубляют тенденции к сегрегации, поскольку происходит углубление разделения пространств взаимодействия различных социальных групп. Взаимодействие разных социальных и культурных групп, несомненно, является одним из преимуществ городской жизни и культуры. Такое разнообразие приводит к ревизии социальных норм и уменьшению дискриминации (по признаку пола и неблагополучных групп), и урбанизация становится

фактором построения более инклюзивных обществ. Приватизация и коммерциализация также ограничивают потенциал уполномочивания граждан, обусловленный возможностями получения доступа и обеспечения участия граждан в общественных пространствах и тем самым преобразования индивидуальных интересов в совместные практические действия (Habitat III Secretariat, 2015a).

224. В дополнение к утверждению ценности взаимодействия граждан в общественных городских пространствах право на город обеспечивает основу для решения конкретных и существенных проблем городских районов Латинской Америки и Карибского бассейна: неравного доступа к городской земле, достаточному жилью и качественным услугам и учреждениям. Право на город может быть закреплено в инновационной политике, принятой в регионе, посредством обеспечения участия граждан в управлении городским хозяйством («право на участие») и поощрения развития инклюзивных городов на основе норм и правил городского строительства («право на среду обитания и жилье») (Fernandes, 2007).

**Вставка 23: Право на город в центре Новой программы развития городов**

В Новой программе развития городов необходимо подчеркивать и утверждать необходимую связь между социальной интеграцией, демократией на основе широкого участия, правами человека и территорией для того, чтобы сделать города инклюзивными, справедливыми, демократическими и устойчивыми. В Новую программу развития городов концепция «право на город» должна быть интегрирована как коллективное право, охватывающее всех жителей. Право на город должно занимать центральное место в Новой программе развития городов, которая будет направлять нас по пути построения более инклюзивных, демократических и устойчивых городов.

Право на город представляет собой новую парадигму, обеспечивающую альтернативную основу для переосмысления концепции городов и урбанизации на основе принципов социальной справедливости, равенства, эффективного осуществления всех прав человека и ответственности по отношению к природе, будущим поколениям и местной демократии. В отличие от нынешней модели городов цель состоит в том, чтобы строить города для людей. В этой связи особое внимание уделяется маргинализированным группам населения и людям, находящимся в уязвимом положении (например, городской и неформальной рабочей бедноте, этническим группам, инвалидам, молодежи, женщинам и т.д.).

В Латинской Америке и Карибском бассейне достигнут определенный прогресс в отношении обеспечения права на город как парадигмы осуществления политики в области развития городов. Следует отметить бразильское «Положение о городе» (2001 год), раскрывающее юридическое содержание этого права: «право на устойчивые города, понимаемое как право на городскую землю, жилье, оздоровление окружающей среды, городскую инфраструктуру, транспорт и общественные услуги, труд и отдых, в интересах нынешнего и будущих поколений».

В статье 31 Конституции Эквадора говорится: «Люди имеют право пользоваться в полном объеме городом и его общественными пространствами на основе принципов устойчивости, социальной справедливости, уважения различных городских культур и обеспечения сбалансированности городских и сельских районов. Осуществление права на город основывается на демократическом управлении городами, социальной и экологической функции собственности и города и полной реализации гражданских прав». В Колумбии Закон о городской реформе (Закон № 9 от 1989 года), дополненный Законом о территориальном развитии (Закон № 388 от 1997 года) и Конституцией 1991 года, соединил требование о городской реформе с необходимостью укрепления пространственного планирования в целях согласования городской и социальной политики.

Опыт Латинской Америки в обеспечении права на город включает в себя укрепление местных органов власти посредством политической и финансовой децентрализации и автономное управление политикой городского развития, программами и проектами в сотрудничестве с национальными правительствами и другими органами власти.

*Автор:* Нельсон Сауле мл., директор Института «Полис», Бразилия.

## G. Участие граждан

225. К инициативам в области участия граждан в регионе, в особенности в отношении формируемых на основе участия граждан бюджетов, внедрение которых было начато в 1989 году в Бразилии, проявляется значительный интерес на международном уровне. Участие граждан способствует повышению прозрачности в принятии решений, касающихся жизни в городе, и может содействовать укреплению справедливых процессов, направленных на урегулирование конфликтов между заинтересованными группами, что имеет ключевое значение для сокращения масштабов коррупции среди государственных служащих, представляющей интересы самых влиятельных заинтересованных групп (Habitat III Secretariat, 2015b). В 2012 году было зарегистрировано 355 бразильских муниципалитетов с формируемыми на основе участия граждан бюджетами (Fedozzi and Pereira, 2014), более

50 местных органов самоуправления приняли их в Аргентине (Bloj, 2014), и примеры таких бюджетов появились в Колумбии, Доминиканской Республике и Уругвае (Dias, 2014). Начиная с 2003 года национальное законодательство Перу требует, чтобы при принятии бюджетных решений местными органами власти применялись формируемые на основе участия граждан бюджеты (McNulty, 2014). Четкого консенсуса в отношении долгосрочных последствий этих бюджетов для городского развития не существует. Вместе с тем документально было засвидетельствовано улучшение государственного управления в бразильских городах (Souza, 2001; Zamboni, 2007). Однако имели место случаи, когда применение формируемых на основе участия граждан бюджетов приводило к увеличению разрыва в доступе к общественным услугам ввиду того, что наиболее уязвимые группы населения сталкиваются с большими препятствиями на пути к эффективному участию (Jaramillo and Alcázar, 2013), что свидетельствует о том, что формируемые на основе участия граждан бюджеты не во всех случаях позволяют преодолевать базовые последствия глубокого неравенства в регионе.

226. Инициативы по расширению участия граждан могут быть связаны с возникновением серьезных проблем в обеспечении социального взаимодействия между правительствами и гражданами, в связи с чем требуется институциональная правовая основа, определяющая механизмы участия и стратегию координации полномочий, с тем чтобы избежать инструментализации, обеспечивающей легитимность односторонних решений. Необходимо также развивать в обществе предполагающую широкое участие культуру, которая будет в полной мере использовать преимущества структур управления. Кроме того, расширение доступа к цифровым технологиям и весьма активное использование социальных сетей в Латинской Америке и Карибском бассейне могут уменьшить препятствия для участия и повышения прозрачности, создавая тем самым стимул для реализации таких инициатив.

#### **Вставка 24: Закон об открытом городе - Мехико Ф.О.**

Новый закон об открытом городе является результатом сотрудничества организаций гражданского общества (платформы «Открытое правительство» CDMX) и отзывов, полученных от государственных учреждений, организаций гражданского общества и научных кругов. Основными компонентами этого закона являются:

- принципы открытого правительства в качестве критериев принятия решений в области разработки государственной политики и программ с базовыми стандартами подготовки и публикации открытых данных;
- совет открытого правительства, включающий филиалы с межсекторальными функциями в местных органах государственного управления и пространствах для принятия решений с участием представителей гражданского общества;
- модель зрелости, определяющая направления деятельности, уровни зрелости и параметры оценки для постепенного открытия местных государственных органов.

Согласно новому закону, открытым считается город, в котором все слои общества готовы или стремятся принимать новые идеи, методы и изменения путем проб и ошибок в целях обеспечения непрерывного совершенствования. По сложности и разнообразию стоящих перед городом проблем и задач ни один государственный орган или сектор не может сравниться с Мехико. Это означает, что для повышения эффективности процессов разработки, осуществления и оценки государственной политики и государственных программ применяется коллективный интеллект с использованием технологических средств в рамках инклюзивного подхода и обеспечением полного осуществления прав и демократического участия.»

Источник: <http://www.ciudadabierto.mx/>.

## **Н. Муниципальное законодательство**

227. Право на город также применяется в регионе в отношении муниципального законодательства, направленного на содействие социальной инклюзивности. Например, право на город признается в статье «Среда обитания и жилье» Конституции Эквадора 2008 года, а Национальная ассамблея Эквадора в настоящее время обсуждает проект Органического закона о пространственно-территориальном планировании и управлении землепользованием, который основан на принципах «права на город» и «права на среду обитания и жилье» (MIDUVI, 2015). В Хартии Мехико о праве на город (2010 год), ставшей результатом основанного на широком участии процесса социальной мобилизации, упорядочены стратегические основы для содействия созданию более инклюзивных городов. Тем не менее, впервые эта концепция была представлена в Колумбии (Закон о городской реформе 1989 года и Закон № 388 о территориальном развитии) и Бразилии (Конституция 1988 года и Положение о городе

2001 года), где была признана социальная роль недвижимого имущества и созданы и внедрены инструменты планирования для содействия инклюзивности в городах (Bonomo and others, 2015).

228. В Колумбии Закон о городской реформе устанавливает правила о муниципальных планах развития, а Закон № 388 о территориальном развитии содействует созданию программ территориально-пространственного планирования и признает социальную функцию собственности, устанавливая ее приоритет над частным пользованием. В нем также устанавливается, что одна пятая часть территории муниципалитета должна выделяться под социальное жилье и что муниципалитеты отвечают за внедрение новых инструментов для вмешательства на земельных рынках (Bonomo and others, 2015). В этом регулирующем контексте мэрия Боготы представила фирму «Метровивьенда» в качестве инструмента, призванного ввести новое предложение – удобно расположенные городские земли и жилье для наиболее уязвимых групп населения. «Метровивьенда» функционирует как земельный банк, то есть покупает землю в соответствии с правилами общественной значимости, которую впоследствии урбанизирует и продает поэтапно низовым организациям, занимающимся вопросами жилья, и строительным компаниям с управленческими и финансовыми возможностями для обеспечения жильем групп населения с низкими доходами по доступным ценам. В какой-то мере фирме «Метровивьенда» удалось сдержать неформальный рост в городе, хотя принятие модели в других городах Колумбии было ограниченным.

229. Федеральный закон Бразилии № 10.257, озаглавленный «Положение о городе», признает право на город в качестве коллективного права и имеет четыре аспекта: толкование конституционного принципа социальной функции города и городской собственности, новые правовые, урбанистические и финансовые инструменты для создания и финансирования более инклюзивного городского порядка, создание процессов демократического управления городами и правовые инструменты для упорядочения неформальных поселений (Fernandes, 2007). Инструменты городской интеграции включают взыскание надбавки за неиспользуемую или используемую в недостаточной степени собственность в целях борьбы со спекуляцией, зоны особого социального интереса для строительства социального жилья или создание специальной концессии для жилищных целей, что позволяет закрепить земельные права в общественных местах для личного и семейного использования (Bonomo and others, 2015).

230. Хотя за последние 20 лет наблюдается резкое увеличение числа бразильских муниципалитетов – даже небольших городов – с генеральными планами (IPEA, 2015), в нескольких городах в настоящее время применяют инструменты, поощряемые Положением о городе, что свидетельствует о проблемах, связанных с претворением концепции права на город из нормативной базы в реальность (IPEA, 2015; Balbim and Amanajás, 2015). Крупнейший региональный мегаполис страны, Сан-Паулу, со своим новым нормативным планом, сделал важный шаг в деле осуществления на практике Положения о городе, при этом предпринимаются конкретные усилия в целях поощрения социальной функции собственности. В частности, он применяет инструменты для борьбы с неиспользуемыми землями, которые не выполняют социальную функцию, для возвращения оставленной собственности в социальных целях, для осуществления мер солидарности при строительстве новых объектов и для использования инструментов в целях стимулирования использования земель (São Paulo City Council, 2015), что является важным вкладом региона в глобальную дискуссию о «праве на город» и его роли в создании городов с более высоким уровнем равноправия.

#### **Вставка 25: Правовые пути к Хабитат-III**

Новой программе развития городов способствует принятие нового латиноамериканского городского законодательства, в котором изложены положения, регулирующие жилые помещения, и содержатся следующие общие принципы и идеи:

- Правовое толкование в соответствии с действующими международными документами, в том числе проистекающими из Хабитат-III.
- Разработка и/или обновление территориальных законов в странах Латинской Америки.
- Правовая концепция устойчивой урбанизации в государственной политике, конституциях, законах, актах и национальных судах.
- Социальная функция собственности в государственном и частном секторах, а также в сельских районах.
- Оценки и показатели выполнения, эффективности и легитимности законов, директив и программ.
- Предоставление правового статуса объектам, которые относятся к понятию «мегаполис»,



укрепление муниципальных органов власти и координации с центральными правительствами.

- Уделение внимания человеку, посредством признания, гарантирования, уважения и развития прав человека в любой правовой норме; предотвращение, наказание и исправление любых нарушений таких прав; и обеспечение транспарентности, доступа к информации и основного права на принятие решений.
- Единая концепция территориального законодательства о регламентирующих противоречиях и пробелах, систематический учет городских, экологических, климатических, культурных, сельских, туристических, кадастровых факторов, а также факторов риска и собственности, использование простых всеобъемлющих кодексов или обеспечение гармоничной координации нормативного законодательства в регионе.

*Автор:* Пабло Агилар. Национальная ассоциация городской юриспруденции.

## I. Новые формы городского финансирования

### 1. Финансирование городов в Латинской Америке и Карибском бассейне

231. Быстрый рост городов сопровождается расходами на предоставление государственных услуг, необходимых для функционирования городов, а также эффективных стратегий городского финансирования для финансирования соответствующей инфраструктуры и обеспечения того, чтобы уязвимые слои городского населения получали такие услуги (Bahl and Linn, 2014)<sup>67</sup>. Способность самофинансирования является одним из различных уровней обязанностей по финансированию. Поскольку в городах сосредоточены различные виды экономической деятельности, и население, как правило, получает более высокие доходы, местные поступления могут быть мобилизованы для финансирования роста уровня расходов.

Таблица 6

#### Обязанности по предоставлению услуг отдельных правительств мегаполисов

Функция	Мегаполисы		
	Сан-Паулу	Буэнос-Айрес	Богота
Транспорт (дороги, общественный транспорт)	ПМ, ПГ	НП, ПМ, ПГ	ПП, ПМ, ПГ
Городские услуги (водоснабжение, канализация, удаление отходов и электроснабжение)	ПМ, ПГ, н.п.	ПМ, ПГ, частн.	ПМ, ПГ, н.п.
Социальные услуги (образование, жилье, здравоохранение, больницы, социальное обеспечение)	ПМ, ПГ, ПП	ПГ, НП	ПГ, ПМ, н.п.
Прочие услуги (противопожарная защита, полиция)	ПМ, ПГ, ПП	ПГ, НП	ПМ, ПГ

*Источник:* адаптация «Sud and Yilmaz in Bahl, Linn and Wetzel», 2013 год; НП: национальное правительство; ПП: правительства провинций/штатов (в федеративных государствах); РП: региональное правительство; ПМ: правительство мегаполиса; ПГ: правительство города; н.п.: не применимо.

Таблица 7

#### Поступления местных органов власти и автономия в расходах в отдельных мегаполисах

Функция	Мегаполисы								
	Сан-Паулу			Буэнос-Айрес			Богота		
<b>Полномочия местных органов власти на мобилизацию доходов</b>									
Контроль над:	УС	УБ	СП	УС	УБ	СП	УС	УБ	СП
Имущественный налог	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК
Налог на транспортные средства	ЧК	ЧК	ЧК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК
Комиссионные сборы	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК
Сборы с пользователей за оказание услуг	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК	ПК
<b>Полномочия на расходование средств</b>									

<sup>67</sup> В Сан-Паулу муниципалитет поддерживает объем инвестиций на уровне от 6 до 8 процентов чистых текущих поступлений в городскую инфраструктуру (Wetzel, 2013).

Функция	Мегалополисы		
	Сан-Паулу	Буэнос-Айрес	Богота
Контроль за расходами из собственных доходов	ПК	ПК	ПК
Контроль за расходами из межбюджетных трансфертов	ПК	ПК	ПК
<b>Межбюджетные трансферты</b>			
Распределяемый фонд	ОФ	ОФ	ОФ
Распределение между местными органами власти	ОФ	ОФ	ОФ
Цель трансфертов	ББС	ББС	ББС
Управление системой трансфертов	ОК	ОК	ОК
Могут ли местные органы власти по своему усмотрению осуществлять заимствование?	ЧК	ЧК	ЧК

УС: установление ставок; УБ: установление базы; СП: сбор поступлений; ПК: полный контроль местных органов власти; ОК: отсутствие контроля местных органов власти; ЧК: частичный контроль; ОФ: основано на формуле; СО: на специальной основе; ББС: безусловные блочные субсидии.

Источник: адаптация «Sud and Yilmaz in Bahl, Linn and Wetzel», 2013 год.

232. Создание потенциала требует более высокого уровня децентрализации, а также координации на местах и транспарентной системы подотчетности (Bahl and Linn, 2014). Городские власти могут получить доступ к финансированию двух видов: самофинансирование или финансирование из внешних источников. Что касается самофинансирования, центральные органы власти неохотно делегируют налоговые полномочия местным органам власти, а последние имеют ограниченный материально-технический и административный потенциал по сбору налогов. Для таких услуг, пользователи которых могут быть легко определены, одним из вариантов являются сборы за использование услуг, поскольку это ведет к более эффективному использованию и углубляет знания в отношении спроса. Сборы могут быть увязаны с использованием услуг или со стоимостью или физическими характеристиками собственности, в отношении которой предоставляется услуга. Согласно «Bahl and Linn, 2014», такие сборы могут служить для извлечения выгод от государственных инвестиций в городах. Вместе с тем такая политика не лишена проблем, поскольку она могла бы привести к регрессивному сбору. С точки зрения равенства, более справедливого сбора налогов можно добиться путем введения имущественного налога, тесно связанного со стоимостью собственности. Однако этот вид дохода не будет существенным, если уровень загруженности неформальных городских земель будет весьма высоким.

233. Другими видами источников самофинансирования являются налоги на передачу имущества, имущественный налог на прирост капитала и местный налог на продажи. Последний представляет не менее 30 процентов поступлений в Боготе и Сан-Паулу (Bahl and Linn, 2014). Достижения в области муниципального законодательства привели к разработке новаторских инструментов финансирования, таких как сертификаты о потенциальных дополнительных строительных работах (СЕРАС) в Бразилии, которые дают право на строительство в обход ограничений, предусмотренных в законах о землепользовании и зонировании, и сосредоточены в тех конкретных областях, где городские проекты осуществляются в целях модернизации объектов или инфраструктуры. Цель этого инструмента состоит в том, чтобы обеспечить оценку изменений земельной стоимости путем стимулирования процесса торгов для компаний-застройщиков и, таким образом, определить, готовы ли компании-застройщики платить на рыночных условиях. В Сан-Паулу, где был создан этот инструмент, сертификаты СЕРАС продаются на фондовой бирже, что гарантирует более транспарентную продажу прав (Sandroni, 2013; Smolka, 2012). Перезонирование и продажи сертификатов СЕРАС позволяют городам мобилизовать средства для финансирования первоначальных затрат на строительство, долгосрочное обслуживание и другие приоритеты, такие как сохранение исторического или культурного наследия. Средства фиксируются в отдельный фонд из общего казначейства и предназначены для эксплуатации в городских районах или микрорайонах. В рамках целенаправленного регулирования можно обусловить использование или обеспечить стимулы посредством сертификатов СЕРАС в целях развития

жилищного хозяйства и районов смешанной застройки. Финансируемые таким образом городские проекты также могут применять инструменты зон особого социального интереса (ZEIS), чтобы избежать ликвидации неорганизованных поселений в результате инвестиций (как это наблюдается в фавеле Жардим Эдит в Сан-Паулу). Агентство, которое ведет восстановление Порто Маравилья в портовом районе Рио-де-Жанейро, начало действовать аналогичным образом.

234. Вместе с тем городам, по всей вероятности, будет необходимо диверсифицировать свои формы финансирования, поскольку самофинансирование не всегда является достаточным для удовлетворения потребностей в инфраструктуре или уровень их автономии на сбор поступлений является ограниченным. Внешнее финансирование включает в себя межбюджетные трансферты, займы, государственно-частные партнерства и международную помощь. Межбюджетные трансферты использовались центральными органами государственного управления в качестве механизма для контроля над местными правительствами и для согласования интересов. Вместе с тем местные органы власти не претендовали на налоговые полномочия, поскольку налогообложение считается непопулярным (Bahl and Linn, 2014).

235. Хотя соглашения между государственным и частным секторами в последнее время становятся все более привлекательным вариантом, они в основном ограничиваются финансированием телекоммуникаций, и их вклад является довольно незначительным по сравнению с общим объемом поступлений. Кроме того, существуют связанные с осуществлением технические трудности и неясные моменты относительно издержек, обусловленных возможным изменением и пересмотром контрактов в одностороннем порядке (Imgram, Liu & Brandt, 2013). Что касается международной помощи, то мероприятия часто критикуют за их разобщенность и отсутствие координации или долгосрочной стратегической перспективы. Кроме того, наблюдается отсутствие местного финансирования для обеспечения устойчивости проектов после прекращения поддержки со стороны доноров (Bahl and Linn, 2014).

## 2. Финансирование городской инфраструктуры

236. Финансирование инфраструктуры имеет ключевое значение для развития городов, поскольку наличие эффективной инфраструктуры способствует снижению производственных затрат, повышению производительности труда и созданию рабочих мест, улучшению доступа к основным услугам. Кроме того, она влияет на наличие ресурсов и привлекает частных инвесторов, иностранный капитал и доноров (Bahl, Linn and Wetzel, 2013). Так, по данным «Standard & Poor's» (2015 год), увеличение ВВП в сфере инфраструктуры на 1 процент может привести к росту экономики на 2,5 процента в Бразилии и на 1,3 процента в Мексике и созданию, соответственно, 900 и 250 тысяч рабочих мест в течение трех лет. Однако объем инвестиций в инфраструктуру в этом регионе сократился, снизившись с 4 процентов ВВП в период с 1980 по 1985 годы до 2 процентов в период с 2007 по 2008 годы (Perrotti and Sánchez, 2011). Для устранения разрыва между спросом и предложением в сфере инфраструктуры странам необходимо инвестировать 6,2 процента своего годового ВВП в период с 2012 по 2020 годы (ECLAC, 2012c). Очевидно, что государственных инвестиций самих по себе будет недостаточно для преодоления инфраструктурного разрыва в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, и поэтому необходимо изучить возможности для привлечения частных инвестиций (IDB, 2015) Объем требуемого частного финансирования будет зависеть от общего объема выделенных государственных инвестиций (Serebrisky and others, 2015).

237. Частное финансирование можно обеспечить двумя способами: путем укрепления нормативно-правового и институционального потенциала для разработки эффективных проектов; и путем создания объектов инфраструктуры для привлечения частных инвестиций (например, пенсионных фондов) (Serebrisky and others, 2015)<sup>68</sup>. Утверждается, что необходимо создать прочную нормативно-правовую базу, поскольку операционные издержки являются высокими, производительность труда – низкой, а политические и государственные риски служат причиной низкой отдачи от инвестиций. Кроме того, представляется, что всего лишь несколько проектов в Латинской Америке и Карибском бассейне хорошо продуманы в структурном отношении; имеются несоответствия в положениях контрактов, условиях концессий и тендерной документации; и существуют глубинные проблемы, связанные с себестоимостью и возвратом вложений, а также отсутствием надлежащих финансовых инструментов для привлечения местных инвесторов. Поэтому важно укрепить

<sup>68</sup> Лишь 60 процентов инвесторов рассматривают инфраструктуру в качестве актива в своих портфелях (Af2i, 2014).

институциональный и технический потенциал государственного сектора в странах Латинской Америки и Карибского бассейна в этой области (IDB, 2015)<sup>69</sup>. Кроме того, с учетом нынешнего сокращения темпов развития экономики в странах Латинской Америки и Карибского бассейна частные инвестиции должны быть направлены на осуществление комплексных и смешанных городских операций, которые включают в себя социальную интеграцию и обеспечивают разнообразие поставок жителям удачно расположенных городских кварталов. Нынешняя экономическая ситуация открывает возможности для инноваций, сфокусированных на новых фондах экосистемного развития и структурировании инвестиций, выделяемых на цели развития и создания городской инфраструктуры.

### 3. Государственно-частные партнерства как одна из форм финансирования

238. Государственно-частные партнерства считаются важными инструментами реализации крупных инвестиционных проектов в области инфраструктуры и услуг и даже научно-исследовательских проектов (World Economic Forum, 2014; IDB, 2011a). Что касается используемого подхода, то государственно-частные партнерства могут привести к заключению контрактов на предоставление услуг, осуществление управления, организацию концессий, реализацию проектов, охватывающих цикл строительства, эксплуатации и передачи объекта заказчику и создание кооперативов и совместных предприятий.

239. В исследовании, в рамках которого было рассмотрено 98 процентов контрактов на концессионное строительство дорог, заключенных в период с 1993 по 2010 годы, был сделан вывод о том, что государственно-частные партнерства приносят многочисленные и разнообразные выгоды, такие как способность усваивать и применять знания частного сектора, поощрять конкуренцию, снижать затраты. Вместе с тем, они также могут привести к неопределенности с точки зрения возможного пересмотра условий контрактов (Bitrán and OECD, 2013). Многие муниципалитеты в Латинской Америке и Карибском бассейне часто не имеют технических знаний для осуществления проектов или даже для контроля за их осуществлением (Ingram, Liu and Brandt, 2013). Обычно это происходит в тех случаях, когда правительства оказываются не в силах разработать программы концессий и когда государства не имеют достаточного опыта, в результате чего частные компании, обладающие большими знаниями, используют такие пробелы в нормативно-правовой базе для получения большей выгоды (Bitrán and OECD, 2013). Такой пересмотр условий имел место в Чили, Колумбии и Перу и повлек за собой высокие социально-экономические издержки.

Таблица 8

#### Пересмотр расходов в рамках государственных/частных партнерств: Чили, Колумбия, Перу

	<i>Чили</i>	<i>Колумбия</i>	<i>Перу</i>
Количество	21	25	15
Первоначальная стоимость (в млн. долл. США)	\$281,3	\$263,2	\$155,2
Доля концессий, условия которых были пересмотрены	86%	84%	73%
Дополнительные расходы в процентах от первоначальной стоимости	+19,5%	+99%	+143,7%

*Источник:* «Bitrán and OECD, 2013». На основе 98 процентов контрактов на концессионное строительство дорог, заключенных в период 1993-2010 годов в трех странах.

240. Проекты государственно-частных партнерств носят долгосрочный характер, что создает определенные риски в том случае, если условия с течением времени изменяются. В этой связи «Bitrán and Villena» (2010 год) отмечают, что концессионные контракты, как правило, являются неокончательными и поэтому их условия можно изменять, когда этого требуют общественные интересы. Однако утверждается, что это может привести к слишком частому использованию механизма пересмотра, в результате чего значительные ресурсы могут быть перенесены на будущие периоды и, тем самым, они не будут отражаться в первоначальном бюджете. Однако в случае появления монополии возникает риск завышения цен и отсутствия прозрачности в процессе пересмотра условий, что в конечном итоге сказывается на эффективности и

<sup>69</sup> До 87 процентов инвесторов в Латинской Америке и Карибском бассейне рассматривают институциональные проблемы в качестве существенного недостатка для целей инвестиций в инфраструктуру по сравнению с 41 процентом в Европе и на Ближнем Востоке и лишь 31 процентом в Азиатско-Тихоокеанском регионе (IDB, 2015).

законности этой системы. Эта проблема может быть решена путем укрепления нормативно-правовой базы и усиления институциональных мер для осуществления контроля за деятельностью государственно-частных партнерств (Rozas and others, 2012) и создания других видов партнерств, таких как модели регулируемой базы активов.

Таблица 9

**Рекомендации в отношении государственной политики в сфере создания государственно-частных партнерств**

<i>Сфера деятельности</i>	<i>Рекомендации</i>
Институциональная сфера	<p>Определить орган, отвечающий за государственные/частные партнерства, осуществляющий контроль и мониторинг контрактов.</p> <p>В тех случаях, когда в первоначальный проект вносятся существенные изменения, провести повторный тендер для сокращения обусловленных конъюнктурой действий частного сектора.</p> <p>Устранить разногласия между государственным и частным секторами, которые не могут быть разрешены в судебном порядке, в соответствии с законом, а не исходя из принципов справедливости.</p> <p>На региональном уровне объединить нормативно-правовые базы и адаптировать типы контрактов к соответствующим странам.</p>
Сфера планирования	<p>Надлежащим образом разрабатывать и оценивать проекты.</p> <p>Разрабатывать проекты на основе стратегического планирования, а не в рамках отдельных инициатив.</p>
Нормативно-правовая деятельность	<p>Разрешать, когда это возможно, использовать сочетание договорных механизмов для снижения торговых и инвестиционных рисков в первые годы осуществления.</p> <p>Проводить периодический пересмотр ключевых переменных контракта.</p> <p>Предпринимать шаги для сбалансированного распределения рисков между государством и инвесторами.</p> <p>Рассматривать проекты, осуществляемые при софинансировании государства и государственных или частных инициатив.</p>

*Источник:* «Rozas and others, 2012».

**4. Модели регулируемой базы активов**

241. Модели регулируемой базы активов стали хорошим вариантом из-за наличия неясных моментов, связанных с государственно-частными партнерствами. Эти модели основаны на сохранении финансового капитала, инвестированного в производственную деятельность, что позволяет инвесторам возмещать капитал, инвестированный в активы.

242. Этот вид финансирования имеет ряд преимуществ: он гарантирует предполагаемую прибыль, согласованную с регулирующими органами, что повышает уверенность, уменьшает риски и, тем самым, снижает операционные издержки; он позволяет вносить улучшения в проект при более низких затратах, чем они могли бы быть в случае пересмотра условий контракта, как это имеет место в случае государственно-частных партнерств; он представляет собой привлекательную альтернативу для крупномасштабных проектов с учетом экономии капитальных затрат; и он подходит для разработки проектов с низким уровнем риска, в которых участвуют естественные монополии и учитывается спрос.

**5. Финансирование деятельности, связанной с климатом, для обеспечения жизнестойкости городов**

243. Финансирование инвестиций в повышение жизнестойкости и восстановление городских районов в контексте ликвидации последствий бедствий приобретает все большее значение в странах Латинской Америки и особенно в странах Карибского бассейна, страдающих от стихийных бедствий, которые становятся все более частыми и сильными из-за изменения климата. При наличии надлежащих условий инвестиции, связанные с климатом, могут обеспечить инвесторам и общинам стабильные и привлекательные выгоды, а также обеспечить возможность учета связанных с изменением климата рисков и возможностей в бюджетных процессах и национальном планировании. Другие возможные варианты включают в себя

разработку благоприятной для климата налогово-бюджетной политики (отмену субсидий для органического топлива и введение дополнительного налога на углерод) и стимулирование государственной финансовой системы к перенаправлению частных инвестиций на создание низкоуглеродной инфраструктуры<sup>70</sup>.

244. Финансирование деятельности, связанной с климатом, связано не только с выделением денежных средств с помощью новых фондов и/или инновационных механизмов (Катализирующий фонд Корпорации по управлению активами Международной финансовой корпорации и Зеленый климатический фонд), но и повышением спроса на такое финансирование: иными словами, правительства и банки должны быть способны формировать портфели приемлемых для финансирования проектов<sup>71</sup>. Одним из главных препятствий для размещения финансовых средств, выделяемых на связанную с климатом деятельность, в развивающихся странах как раз и является отсутствие высококачественных коммерческих предприятий. Другими препятствиями являются неопределенность нормативно-правовой базы и налоги, влияющие на устойчивость и низкоуглеродную инфраструктуру, а также отсутствие опыта и координации в деле учета экологических целей в процессе планирования городской инфраструктуры. К их числу также относятся связанные с этим высокие операционные издержки и отсутствие проверенных моделей финансирования инфраструктуры, устойчивой к изменению климата, на уровне городов (Союз лидеров в целях финансирования деятельности городов в сфере климата, 2015 год).

245. Ожидается, что Зеленый климатический фонд, который был утвержден в качестве финансового механизма РККИ ООН в 2011 году, станет главным многосторонним механизмом финансирования для поддержки деятельности, связанной с климатом, в развивающихся странах<sup>72</sup>. Фонд приступил к осуществлению программы работы, сфокусированной на повышении готовности стран к получению финансовых средств на деятельность, связанную с климатом, что позволит усовершенствовать процесс разработки политики и программ и даст им возможность получать поддержку со стороны Фонда и других доноров. Ожидается также, что он будет способствовать привлечению государственного и частного финансирования на национальном и международном уровнях и обеспечивать ресурсы для адаптации и смягчения последствий изменения климата, включая СВОД-плюс. К числу других осуществляемых усилий относится Глобальная инновационная лаборатория для финансирования деятельности, связанной с изменением климата, которая работает с банками, государственными финансовыми органами и другими учреждениями в целях разработки инновационных инструментов для содействия решению сохраняющихся проблем в области финансирования связанной с климатом деятельности.

## 6. Национальные фонды

246. Одним из таких инструментов для стран Латинской Америки и Карибского бассейна может стать национальный фонд по проблеме изменения климата, который будет обеспечивать поддержку на ранних этапах разработки проектов наряду с финансированием государственного портфеля проектов<sup>73</sup>. Его цели включают координацию и укрепление национального потенциала для организации финансирования связанной с климатом деятельности, а также создание потенциала и обмен знаниями между заинтересованными субъектами. Если традиционные механизмы РККИ ООН ограничиваются сбором донорских средств или ресурсов в рамках Механизма чистого развития, то такой фонд может привлекать и катализировать широкий спектр источников финансирования (государственные, частные, многосторонние и двусторонние фонды, а также новаторские источники) на скоординированной, эффективной и стратегически выверенной основе. В регионе такие национальные фонды уже существуют в Бразилии, Гайане и Эквадоре.

247. Национальные фонды вызвали значительный интерес, поскольку через них можно оказывать странам-бенефициарам помощь в организации и согласовании вклада развитых стран в финансирование связанной с климатом деятельности. Отечественные фонды, как правило, регулируются с высокой степенью прозрачности и инклюзивности и устроены таким образом,

<sup>70</sup> <http://blogs.worldbank.org/voices/es/el-financiamiento-clim-tico-lecciones-de-vanguardia>.

<sup>71</sup> Мобилизация 100 млрд. долл. США к 2020 году, способствующая переходу к низкоуглеродной модели развития, невосприимчивой к последствиям изменения климата.

<sup>72</sup> Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата.

<sup>73</sup> Фонд работает с учетом того, что коммерческие банки и институциональные инвесторы не имеют заинтересованности или ресурсов, позволяющих участвовать в реализации климатических проектов на ранних этапах, и стремится заполнить эту пустоту, создавая спрос на финансирование связанной с климатом деятельности.

чтобы направлять по определенным каналам финансирование проектов и программ, соответствующих национальным условиям, и совершенствовать процесс подотчетности в условиях дефицита ресурсов. Залогом надлежащего руководства является привлечение заинтересованных субъектов к принятию решений в области составления и реализации программ. На практике влияние фондов на укрепление национальных механизмов принятия решений и координации носит неоднозначный характер.

## **7. Национальные банки развития**

248. Еще одним источником государственного финансирования являются национальные банки развития. Они играют решающую роль в мобилизации международного финансирования связанной с климатом деятельности и использовании национальных и международных ресурсов. Их функция заключается в том, чтобы помогать в преодолении рыночных спадов, способствуя долгосрочному, контрциклическому финансированию; создавать рынки и финансовые инструменты с первоначальной ориентацией на собственных клиентов и последующим взаимодействием с традиционными коммерческими банками и предоставлением финансовых и нефинансовых услуг для изолированных и/или стратегических секторов. В Бразилии функционируют Национальный банк экономического и социального развития (БНДЭС), в котором первое экологическое подразделение было создано в 1989 году, и «Caixa Econômica Federal» (Федеральный сберегательный банк), работа которого направлена на снижение воздействия изменения климата на жилищный сектор. В Перу одним из ведущих банков развития является Корпорация по финансированию развития (КОФИДЕ), с 2004 года активно участвующая в борьбе с изменением климата. Соответствующий опыт также имеют Коста-Рика, Мексика, Сальвадор и Уругвай.

## **8. Официальная помощь в целях развития и многосторонние фонды**

249. Официальная помощь в целях развития включает в себя предоставление льготных кредитов и грантов официальными учреждениями – членами Комитета содействия развитию (КСР), многосторонними учреждениями и странами, не входящими в КСР. Сложная экономическая конъюнктура в развитых странах создает неопределенность в отношении будущих потоков такой помощи.

250. Двумя крупными международными учреждениями, предоставляющими финансирование для смягчения последствий изменения климата и работы по адаптации, являются Организация Объединенных Наций и Глобальный экологический фонд Всемирного банка. На региональном уровне крупнейшим источником финансирования развития является Межамериканский банк развития. В целях более активного развития природоохранного сектора в странах-акционерах Андская корпорация развития также ведет масштабную работу по поддержке сохранения и устойчивого использования природных ресурсов и экосистем.

## **9. Государственно-частные фонды**

251. Партнерства правительств с местными финансовыми учреждениями и другими частными источниками позволяют создавать инструменты рыночного характера, ориентированные на преодоление рыночных барьеров. Государственно-частные фонды позволяют правительствам мобилизовать средства на программы смягчения последствий изменения климата и адаптации к нему с использованием лишь небольшой доли от того объема государственных средств, который потребовался бы в ином случае, и с условием, что частный сектор принимает на себя финансовые и операционные риски. Уроки, извлеченные из передовых мероприятий в области финансирования деятельности по климату в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, показывают, что благодаря созданию привлекательных политических условий, стратегическому использованию государственных средств, росту осведомленности и заинтересованности частных банков и инвесторов проблему изменения климата можно превратить в возможность инвестирования в регион.

# **VII. Выводы и рекомендации**

252. Двойной переход к городскому обществу, который в настоящее время происходит в регионе, приводит к возникновению социальных, экономических и экологических задач (некоторые из них поставлены недавно, другие существуют уже некоторое время), включая сокращение городского, социального, экономического и экологического неравенства; создание новой устойчивой и инклюзивной городской экономики на основе реиндустриализации (кластеризация городов и наращивание их «добавленной стоимости»), создание рабочих мест и повышение производительности услуг; снижение уязвимости и сокращение «экологического следа» городов.

253. В последние два десятилетия в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна удалось сократить масштабы нищеты и нестабильности в городах. В то же время в городах сохраняется серьезное неравенство, которое в пространственном выражении приобретает форму сегрегации и сегментации. С природоохранной точки зрения это приводит к значительным пробелам в плане качества жизни в кварталах и районах, особенно в крупных городах. С экономической точки зрения следствием разницы в доходах и концентрации богатства становится неравный доступ к городским землям, жилью, товарам, услугам и объектам в городах. В социальном плане наблюдается рост насилия и проблем с безопасностью, особенно в некоторых городах, что приводит к необходимости пересмотра и углубления политики и программ социальной интеграции. Эти усилия позволили добиться значительных успехов в уменьшении пробелов, касающихся неравенства, и признании значения уязвимых областей и секторов в городах региона. Поэтому крайне важно сохранить и закрепить эти достижения в нынешних, менее экономически благоприятных условиях. Поощрение динамичного развития городской экономики позволяет уменьшить структурные проблемы региона, такие как неравенство и низкая производительность, а также стимулировать более благополучные экономические системы.

254. Экологическая уязвимость и экологический след в городских районах являются элементами одной и той же динамической системы. Рост доходов отдельных лиц и семей приводит к повышению нагрузки на энергетические ресурсы, материалы, земли и экологические услуги, что свидетельствует о важности внедрения более устойчивых моделей потребления. Экологический след увеличивается, особенно в крупных городах, что связано, среди прочего, с сохраняющейся проблематикой устойчивой мобильности. В свою очередь, неформальный и неустойчивый рост городов в сочетании с более частым возникновением гидрометеорологических явлений привел к повышению подверженности и уязвимости некоторых – особенно самых бедных – групп населения, что особенно сильно проявилось в Центральной Америке и Карибском бассейне. Таким образом, одним из основных вариантов формирования новой региональной городской повестки дня является создание и развитие более стойких городов и выбор для городов данного региона низкоуглеродного пути развития.

255. В сфере городского управления и обеспечения управляемости в регионе произошли значительные изменения, в частности расширилось участие граждан в принятии решений, влияющих на качество жизни в городах, и наблюдается значительный прогресс в поощрении права на город в качестве коллективного права на создание более инклюзивных городов. Несмотря на по-прежнему сложный характер институциональных задач регулирования и финансирования развития городов в Латинской Америке и Карибском бассейне, идет работа по организации правовых и административных реформ, направленных на повышение эффективности и инклюзивности государственного управления. Институциональный, государственный и частный потенциал устойчивого управления городским развитием все еще требует совершенствования, однако уже наработан положительный опыт, связанный с новыми инструментами управления и планирования, государственно-частными партнерствами, финансовыми реформами, новыми технологиями и правилами повышения эффективности расходов инвестиций.

256. В силу своего демографического, экономического, социального и политического значения города Латинской Америки и Карибского бассейна имеют ключевое значение для устойчивого развития в регионе. Сегодня урбанизация и городское развитие создают проблемы и трудности для национального развития. Поэтому необходимо разработать и внедрить новую региональную повестку дня в городах и продвигать национальную городскую политику. Для придания этому процессу новой динамики требуется план действий на период после 2016 года, основанный на региональных соглашениях.

257. Региональный план действий на период после 2016 года, в котором будет воплощена новая повестка дня в области городского развития, должен охватывать по меньшей мере семь проблем, возникающих в связи с рассматриваемым новым этапом урбанизации в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, с преобразованием их в направления действий:

а) что касается неэффективного использования городской инфраструктуры и объектов и тенденции к сохранению расширенной городской модели с низкой плотностью, во многих случаях сочетающихся со слабым планированием и недостаточным доступом к базовым услугам, необходимо внедрить процесс перестройки городских районов ради достижения большей социальной интеграции и повышения эффективности городской системы;

б) с учетом недостаточности финансирования местной инфраструктуры необходимо разработать новые механизмы финансирования и новое поколение



интегрированных проектов перестройки городских районов с использованием финансовых инструментов, адаптированных к местным условиям. В то же время важно особо выделить тему использования городских активов в целях увеличения доходов в муниципалитетах и пересмотреть фискальную структуру на национальном и субнациональном уровнях;

с) идущий в настоящее время процесс урбанизации не сопряжен с экономикой и генерирует негативные внешние проявления; однако происходит также процесс развития городов, создающий условия для повышения производительности, задействования агломерационной экономии и повышения «добавленной стоимости»; это центральный элемент национальной политики, которая способствует справедливости в области экономического развития;

d) ввиду процесса урбанизации, который сопровождается сокращением масштабов нищеты и улучшением доступа к государственным услугам, предлагается задействовать развитие городов и схемы управления ими для дальнейшего сокращения масштабов нищеты и неформальных поселений и результативного содействия сокращению неравенства в различных его проявлениях (по полу, возрасту, этнической принадлежности), а также социально-пространственной сегрегации;

e) параллельно модели урбанизации с дефицитом навыков социальной сплоченности и сосуществования, высоким уровнем насилия и проблем с безопасностью формируется парадигма устойчивого городского развития, направленная на развитие более безопасных, более справедливых и более инклюзивных городов и общин;

f) в ответ на проблему экологической уязвимости городской среды, обусловленной разрастанием экологического следа и изменением климата, формируется схема городского развития на основе принципов и методов зеленого роста и укрепления многомерной жизнестойкости городских районов;

g) для решения проблем городского управления и асимметричности институционального потенциала предлагается модель развития городских районов, позволяющая активизировать действенное участие в нем граждан и способствовать большему развитию институционального потенциала в области управления, планирования и реализации права на город.

258. Опыт региона свидетельствует, что план действий после 2016 года по осуществлению Новой программы развития городов в Латинской Америке и Карибском бассейне и продвижению новой городской парадигмы должен основываться на региональном консенсусе и соглашениях, стимулирующих национальные и субнациональные действия. В этом плане действий города Латинской Америки и Карибского бассейна рассматриваются как «центр» экономического развития, поскольку высокие темпы урбанизации сочетаются здесь с концентрацией основных экономических и производительных факторов, что облегчает и регулирует доступ к ресурсам, обеспечивая всеобщий доступ к товарам и услугам в рамках индивидуальных и коллективных прав. Концентрация разнообразия пространств и сетей в городах Латинской Америки и Карибского бассейна обеспечивает необходимые условия для устойчивого развития, формируя «платформу» мегаинфраструктур в более широком территориальном контексте. Таким образом, они приобретают характер макроразмерного общественного блага, которое в рамках совместного управления и коллективной ответственности может гарантировать устойчивое и инклюзивное развитие.

## Literatura

- Angel, S. (2012). *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, S. and others (2010). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Available from <http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.
- Arretche, Marta (2015) (org.). *Trajetórias das desigualdades, como Brasil mudou nos últimos 50 anos* [Paths of inequality: how Brazil has changed in the past 50 years]. São Paulo: Editora Unesp/Centro de Estudos da Metrópole (489 p).
- Bahl, R. W., and Linn, J.F. (2014). *Governing and Financing Cities in the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R.W., J.F. Linn and D.L. Wetzel (2013). *Metropolitan Finance in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Balbim, Renato and Amanajás, Roberta (2014). “Acordos Internacionais e o Direito À Cidade: Notícias do Brasil para Habitat III” [International Agreements and the Right to the City: News from Brazil for Habitat III] in de Mello e Souza, André and Miranda, Pedro (Ed.), *Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Institute of Applied Economic Research.
- Barbados Habitat III Report (2015) prepared by the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies and the Centre for Resource Management and Environmental Studies of the University of the West Indies, Cave Hill Campus Barbados on behalf of the Ministry of Housing, Lands and Rural Development of the Government of Barbados.
- Bitrán, E., and Villena, M. (2010). “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile” [The new challenge of public works concessions in Chile]. *Revista Estudios Públicos*, (117), 175–217.
- Bitrán, E., Nieto-Parra, S., and Robledo, J. S. (2013). *Opening the Black Box of Contract Renegotiations*. OECD Development Centre, Working Paper No. 317.
- Blanco, Andrés G., Fretes Cibils, Vicente, and Muñoz, Andrés F. (2014). *Se Busca Vivienda en Alquiler* [Looking for Housing for Rent]. Inter-American Development Bank. Available from <http://cedla.org/blog/grupopolitica/fiscal/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf>.
- Bløj, C. (2014). “Participatory budgets in Argentina: Evaluation of a Process in Expansion”. In Dias, Nelson ed. *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Bonet, J. A. and others (2011). *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786014>.
- Bonomo, U., Brain, I. and Simioni, D. (2015). “Policies on access to housing”. In *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools* (edited by Fernando Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. and Cecchini, S.). Santiago de Chile: ECLAC. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752\\_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Borja, Jordi (2000). “Ciudad y Ciudadanía. Dos notas” [City and Citizenship. Two Notes]. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Available from <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15078.pdf>.
- Botero, M. H., and Carvajal, D. (2011). “El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios” [The process of intraterritorial decentralization in Mexico City: ambiguity generated by the tension between decentralization and centralization in the management of territories]. Bogota: Universidad del Rosario.
- Bouillon, César Patricio, ed. (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Bustos (2015). “Vivienda social en copropiedad: Chile, la crisis de un estándar productivo” [Shared ownership of social housing: Chile, the crisis of a production standard], presented at the round table “Institutional diversity in condominium social housing” in the framework of the III Latin American and Caribbean Congress of Social Sciences. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ecuador 26–28 August 2015. CAF (Andean Development Corporation).

CAF and UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2014). *Construction of more equitable cities*. Nairobi.

Caldeira, Teresa (2000). *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* [City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo]. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo.

Carbonari, F., Salerno, M. S., and Marx, R. (2004). “Contribuição para o projeto de subprefeituras: governo local e modernização administrativa na prefeitura do município de São Paulo” [Contribution to the subprefectures project: local government and administrative modernization in the municipality of São Paulo]. PIC-EPUSP, 1138–1161.

Carrión, F (2014). “No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias (entrevista)” [We cannot keep thinking in terms of violence but rather of violences] (interview)” in *Defensa y Justicia* Oct. 2014: 16–18.

Carrión, F (2015). “Urbicidio o la producción del olvido” [Urbicide or the production of omission]. *Observatorio Cultural*. Ed. Cristóbal Bianchi. Chile: National Culture and Arts Council, 2014. 76–83. Available from [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/684](http://works.bepress.com/fernando_carrion/684).

Cavallieri, Fernando, and Vial, Adriana (2012). “Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010” [Favelas in Rio de Janeiro: population based on the 2010 Census]. *Coleção Estudos Cariocas* Nº 20120501, Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Available from [http://portaleo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190\\_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro\\_Censo\\_2010.PDF](http://portaleo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF).

CCSPJP (Mexican Citizens’ Council for Public Security and Criminal Justice) (2016). “Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2015” [The 50 Most Violent Cities in the World 2015]. Available from <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>.

CELADE (Latin American and Caribbean Demographic Centre - Population Division)

(2011). *Population Ageing*. Demographic Observatory N.12 October 2011. Santiago de Chile. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942\\_mu.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942_mu.pdf).

(2014). *Long-term population estimates and projections 1950–2100*. Available from <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.

CESEC (Centre for Security and Citizenship Studies) (2014). “UPP: O que pensam os policiais: Principais Resultados” [UPP: Thoughts of the police: main results]. Rio de Janeiro, Universidad Candido Mendes. Available from <http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/FolderA3-CESeC-final.pdf>.

CETESB (Environmental Sanitation Technologies Company) and UNEP (2002). “Cleaner Production in Latin America and the Caribbean”. Available from [http://www.oas.org/osde/Documents/Jose\\_Wagner\\_Faria.pdf](http://www.oas.org/osde/Documents/Jose_Wagner_Faria.pdf).

CETSP (2015). “São Paulo Traffic Engineering Company Municipal Transportation Department presents the Municipal Mobility Plan of São Paulo: PLANMOB 2015–2030”. Available from <http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/12/16/secretaria-municipal-de-transportes-apresenta-o-plano-municipal-de-mobilidade-de-sao-paulo-planmob-2015-2030.aspx>.

CIDOC (Dwelling Research and Documentation Centre) and SHF (Federal Mortgage Society) (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México* [Current Housing Situation in Mexico]. Available from [http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM\\_2015.pdf](http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf).

Cities Alliance (2008). *Alagados, The Story of Integrated Slum Upgrading in Salvador (Bahia), Brazil*. Washington D.C.

Cities Climate Finance leadership Alliance (2015). *The State of City Climate Finance*. Available from <http://www.citiesclimatefinance.org>.

Congress of Chile (1990). *Plan regulador intercomunal de Santiago. Zonificación y normativa industrial* [Santiago intercommunal regulatory plan. Zoning and industrial regulation]. Available from [http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma\\_plana?org=&idNorma=90019](http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=90019).

Cornwall, Andrea., Romano, Jorge., and Shankland, Alex. (2008). *Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look*. Brighton: Institute of Development Studies. Available from <https://www.ids.ac.uk/files/Dp389.pdf>.

- Dasgupta, S. and others (2007). *The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis* (Policy Research Working Paper). Washington, D.C.: World Bank.
- De León Beltrán, I. and Velásquez, E. (2012). Cohesión social, confianza y seguridad en América Latina: Un estudio exploratorio [Social cohesion, trust and security in Latin America: An exploratory study]. In Díaz, F. and Meller, P., (ed.) *Violencia y Cohesión Social en América latina*. Santiago de Chile: Economic Research Corporation for Latin America (Chile).
- Dias, Nelson (2014). “Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”, São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Duarte, J. and Baer, L. (2014). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina” [Value capture through recovery contribution in Trenque Lauquen, province of Buenos Aires, Argentina], in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina* [Notable Instruments of Land Policy in Latin America]. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Durand, M. (2008). *Organización y gestión de la ciudad de Lima* [Organization and management of the city of Lima]. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), FAL (2014). “The economic infrastructure gap and investment in Latin America”. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152_en.pdf).
- ECLAC, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), UN-Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women), UNDP (United Nations Development Programme), ILO (International Labour Organization) (2013). *Decent work and gender equality: Políticas to improve employment access and quality for women in Latin America and the Caribbean*. Available from [https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/wcms\\_229430\\_3.pdf](https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/wcms_229430_3.pdf).
- ECLAC-UNICEF (United Nations Children’s Fund) (2014). “La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado” [The evolution of family structures in Latin America, 1990–2010: the challenges of poverty, vulnerability and care]. *Políticas Sociales* 193, Santiago de Chile.
- El Peruano, 2015/23 September, Official Gazette, Legislative Decree 1202 of 23 September 2015 modifying Legislative Decree 803, on the promotion of access to formal property and establishing complementary measures on access to formal property.
- Enerdata (2012). Energy Efficiency Indicators. World Energy Council. Available from <http://wec-indicators.enerdata.eu/world-final-energy-intensity.html>.
- Espinosa, M. (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” [History and political culture of citizen participation in Mexico City: between the system’s conditioning and the civic dream]. Mexico: Andamios.
- Esquivel (2007). “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación” [Condominium cohabitation: problems, analysis and weak legislation]. *Revista Metrópoli*, October 2007, year 2 N° 22, Mexico City.
- Falú, Ana, (2009). “Violencias y discriminaciones en las ciudades” [Violence and discrimination in cities]. In Falú, Ana (ed.) *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos* [Women in cities: on violence and rights]. Santiago de Chile: SUR Ediciones (pags. 15–38).
- FAO (2014). *Growing Greener Cities in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://www.fao.org/3/a-i3696e.pdf>.
- Fedozzi, L. J. and Pereira Lima, K. C. (2014). “Participatory Budgets in Brazil”. *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Dias, N. (ed.). São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Fernandes, E. (2007). “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”. *Social and Legal Studies* 2007, Vol. 16 (2), 201–219.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2015). “La Cartelización de América Latina” [Cartelization of Latin America], project: “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina” [Exploring the political economy of violence in Latin American border systems]. Available from <https://www.youtube.com/watch?v=KETSgjuj7Qk>.

- Glaeser, E., and Joshi-Ghani, Abha (2014). Overview: The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity. Policy Research Working Paper No. 6875. Washington, D.C.: World Bank. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18804>.
- Government of the Republic of Mexico (2015). “Reporte Nacional de México” [National Report for Mexico], Habitat III.
- Grin, E. J. (2011). “Decentralization, local participation and the creation of boroughs in the city of São Paulo”. Urban Affairs and Public Policy. Available from <http://urbanuapp.org/wp-content/uploads/2011/07/eduardo.pdf>.
- Harvey, D. (2008). “The Right to the City”. In *New Left Review*, 53, Sept–Oct 2008.
- Hernández-Bonivento, J. (2015). “El Gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en las ciudades sudamericanas” [Government of large cities: typology and analysis of management and governance models in South American cities]. Bogota: Bogota Chamber of Commerce.
- (2010). *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile. Available from [http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities\\_For\\_All\\_ENG.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities_For_All_ENG.pdf).
- Htun, Mala and Piscopo, Jennifer M. (2010). “Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean”. Paper prepared for the Conflict Prevention and Peace Forum. Global Institute for Gender Research.
- IBGE (Brazilian Geographical and Statistical Institute) (2013). “Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais” [Demographic Census 2010: Subnormal Clusters, Territorial Information]. Rio de Janeiro. Available from [http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd\\_2010\\_agns\\_if.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agns_if.pdf).
- IDB (Inter-American Development Bank)
- (2010) “Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: 2010 Report”.
- (2011) *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*.
- (2013) “Urban Development and Housing Sector Framework Document”.
- (2015a) “Las remesas a América Latina y El Caribe superan su máximo valor histórico en 2014” [Remittances to Latin America and the Caribbean exceed their historical maximum value in 2014]. Available from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39619559>.
- ILO (International Labour Organization)
- (2011). 2011 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2012). 2012 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2013). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2014). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- (2015). 2014 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.
- Imbusch, Peter, Misse, Michel, and Carrión, Fernando (2011). “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review.” *International Journal of Conflict and Violence* 5, no. 1 (6 June 2011): 87–154.
- INEGI (National Institute of Statistics and Geography, Mexico) (2014). Encuesta de Uso del Tiempo [Time Use Survey].
- Ingram, Gregory K., Liu, Zhi, and Brandt, Karin L. (2013). “Metropolitan Infrastructure and Capital Finance”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2012). “IPCC Special Report: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”. Available from [https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc\\_leaflets\\_2010/ipcc\\_srex\\_leaflet.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc_srex_leaflet.pdf).
- IPEA (Institute of Applied Economic Research)
- (2015). *Federative Republic of Brazil: National Report for Habitat III*. Available from [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413\\_report\\_habitat\\_iii.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413_report_habitat_iii.pdf).

- (2012). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* [Portrait of Gender and Race Inequalities]. 4th Edition. Available from <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- ISDR (International Strategy for Disaster Reduction)
- (2011). “Global Risk Assessment Report on Disaster Risk Reduction”. Geneva.
- (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Available from [http://www.preventionweb.net/files/43291\\_sendaiframeworkfordrren.pdf](http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf).
- ISP (Institute of Public Safety) (2015). “Balanço de Indicadores da Política de Pacificação” [Balance of Pacification Policy Indicators] (2007–2014). Government of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Jamaica Habitat III National Report.
- Janoschka, Michael, and Sequera, Jorge (2014). “Procesos de Gentrificación y Desplazamiento en América Latina: Una Perspectiva Comparativista” [Gentrification and Displacement Processes in Latin America: A Comparative Perspective]. In *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa y América Latina* [Metropolitan Challenges. A Dialogue Between Europe and Latin America]. Madrid: Catarata. Available from [http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC\\_Janoschka\\_Sequera\\_Desplazamiento\\_AL.pdf](http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf).
- Jaramillo, M. and Alcázar, L. (2013). *Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services? The Case of Peru’s Water and Sanitation Sector*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Jouravlev, A. (2012). “Objetivos de Desarrollo del Milenio en agua potable y saneamiento: avances, desafíos y retos” [Millennium Development Goals on drinking water and sanitation: progress and challenges], presented at the XII Assembly of the Association of Regulatory Institutions for Drinking Water and Sanitation of the Americas and V Ibero-American Regulation Forum, Guayaquil, Ecuador, 15 and 16 October 2012.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville* [The Right to the City]. Paris: Anthropos.
- Lima, L. d., Desenzi, T., and Penteado, C. L. (2014). “Citizen participation and political courses in the city of Sao Paulo: a study of São Paulo municipal participative council”. Madrid: 5th International Conference of the Research Group for Government, Public Administration and Public Policies.
- Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012). Available from <http://www.lincolnst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.
- López Moreno, Eduardo (2014). “Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity”. *American International Journal of Social Science* Vol. 3 No. 2; March 2014.
- Massiris, Angel (2005). “Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial”. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.
- McGranahan, G. and Lloyd Owen, D. (2006). “Local water and sanitation companies and the urban poor”. International Institute for Environment and Development (IIED).
- McKinsey Global Institute (MGI) (2011). *Building globally competitive cities: The key to Latin American growth*.
- McMillan, M.S., and Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER Working Papers. 17143, National Bureau of Economic Research. Available from <http://www.nber.org/papers/w17143>.
- McNulty, S. (2014). “Mandating Participation: Exploring Peru’s National Participatory Budget Law”. In *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Dias, Nelson ed. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Ministry of Cities of Brazil (2013). “Programa Minha Casa Minha Vida” [My House, My Life programme]. Information booklet, Brasilia.
- Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador (2015). “Informe Nacional del Ecuador” [National Report of Ecuador], Habitat III, Quito.
- MINURVI (Ministers and High-level Authorities of the Housing and Urban Development Sector in Latin America and the Caribbean) (2015). “América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común” [Latin America and the Caribbean: challenges, dilemmas and commitments for a common urban agenda]. Inputs for the 24<sup>th</sup> MINURVI General Assembly. Internal document.

- Muggah, D. (2012). *Researching the Urban Dilemma*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Murray, P. (2010). “Adaptation for Climate Change in the Coastal Sector of Saint Lucia – a key sector analysis”. UNDP.
- Nahoum, Benjamín (2012). “Mutual assistance cooperatives: organized and supportive self-production”. In *El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina* [The possible path: Social production of habitat in Latin America]. Swedish Cooperative Centre. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Natanson, Jose (2016). “Contra la igualdad de oportunidades [Against Equal Opportunities]. *Le Monde Diplomatique*. Edición 199. Buenos Aires.
- National Assembly of Nicaragua (2013). “Datos estadísticos sobre igualdad y equidad de género en Nicaragua 2013” [Statistical Data on Gender Equality and Equity in Nicaragua 2013]. Available from <http://www.asamblea.gob.ni/ugenero/estadisticas-sobre-igualdad-y-equidad-de-genero-en-nicaragua.pdf>.
- Netto, Vinícius. M. (2015). “The city as result: unintended consequences of architectural choices”. Available from [http://www.academia.edu/14955692/The\\_city\\_as\\_result\\_Unintended\\_consequences\\_of\\_architectural\\_choices](http://www.academia.edu/14955692/The_city_as_result_Unintended_consequences_of_architectural_choices).
- OAS (Organization of American States) and UNDP (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* [Democracy of citizenship: an agenda for building citizenship in Latin America]. Washington: OAS.
- OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development) and ECLAC (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo* [Economic Outlook for Latin America 2012: Transformation of the State for Development]. OECD Publishing.
- OECS (Organization of Eastern Caribbean States) (2013). “Eastern Caribbean Regional Ocean Policy”.
- OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2016). “Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the 31st session of the Human Rights Council”. 10 March 2016. Available from <http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E#sthash.UnppaZc3.dpuf>.
- PAC (Growth Acceleration Programme) (2015). *Urbanização de Favelas* [Slum Urbanization]. Data of the Ministry of Cities, August 2015. Available from <http://www.snis.gov.br/>.
- PAHO (Pan American Health Organization) and WHO (World Health Organization) (2001). *Regional report on the evaluation 2000 in the region of the Americas: water supply and sanitation, current status and prospects*. Available from <http://www.bvsde.paho.org/bvsasas/i/fulltext/infregio/infregio.pdf>.
- (2010). Global Health Observatory Data Repository.
- Pérez and Sainz (2015). *Exclusión Social y Violencias en Territorios Urbanos Centroamericanos*. FLACSO, San José de Costa Rica.
- PERLA (Project on Race and Ethnicity in Latin America, Princeton University) (2013). Table: Afro-descendant and Indigenous Population in Latin America by Country. Available from <https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-and-indigenous-population-in-latin-america-by-country/>.
- Perrotti, D.E. and Sánchez, R. (2011). “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe” [The infrastructure gap in Latin America and the Caribbean]. *Serie recursos naturales e infraestructura* [Human resources and infrastructure series], N° 154. Santiago de Chile: ECLAC.
- Poduje et. al (2015). *Infilling: cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad*. [Infilling: How Santiago and the way we experience the city changed]. Santiago de Chile: Atisba and Socovesa.
- Rawlins, J. (2010). “Ageing in the Caribbean: Exploring Some Major Concerns for Family and Society”. Paper prepared for the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States: Going Beyond Survival”, March 24–26, 2010. Available from <http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/J%20Rawlins.pdf>.

- Rebucci, A., and others. (2012). “Too Small to Thrive: The Housing Market.” In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, edited by César Patricio Bouillon. Washington D.C.: Palgrave Macmillan.
- Rigacci Abdalla, Renata (2014). “Prevalence of Cocaine Use in Brazil: Data from the II Brazilian National Alcohol and Drugs Survey (BNADS),” *Addictive Behaviors* 39, no. 1: 297–301.
- Roberts, B. H. (2015). *Managing Systems of Secondary Cities*. Cities Alliance/Inter-American Development Bank, Brussels.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2011). *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década del 2000*. ECLAC-CELADE.
- Rodríguez, Alfredo, and Sugranyes, Ana, eds. (2010). *Los Con Techo: Un Desafío Para La Política de Vivienda Social* [Those who have a home: a challenge for social housing policies]. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Available from <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art08.pdf>.
- Rojas Eberhard, María Cristina and Rave Herrera, Beatriz Elena (2014). “Reajuste de Tierras en Planes Parciales en Colombia” [Land Readjustment in Partial Plans in Colombia] in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Rozas, P., Bonifaz, J. L., and Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* [Financing infrastructure: Proposals for the sustainable development of a sectoral policy]. ECLAC.
- Ruiz-Tagle, M.T. (2013). *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono en Megaciudades de América Latina* [Low Carbon Development Strategies in Latin American Megacities]. ECLAC.
- Sabatini, F. (2003). *The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Sánchez, Landy and Salazar, Clara (2011). “Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010” [What uninhabited homes say about the population census 2010], in *Coyuntura Demográfica*, no. 1, pp. 66–72.
- Sandroni, P. (2013). “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y mecanismos de recuperación de plusvalías en São Paulo. Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile” [Special Areas of Social Interest and mechanisms for recovery of capital gains in São Paulo. Challenges for a new urban development policy in Chile]. Santiago de Chile: Public Policy Centre of the Pontifical Catholic University of Chile.
- São Paulo City Council (2015). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei no16.050, de 31 de julio de 2014-Estratégias Ilustradas [Strategic directorial plan of the municipality of São Paulo, Law 16.050 of 31 July 2014 - illustrated strategies].
- Sassen, Saskia (2015). “Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all” *The Guardian* 24 November 2015. Available from <http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover-should-concern-us-all>. Data on the increase of global investments [http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global\\_Investment\\_2015.pdf](http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global_Investment_2015.pdf) (accessed on 18 January 2016).
- Saule, Nelson, and Uzzo, Karina (2010). “The History of Urban Reform in Brazil.” In *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Secretariat of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)
- (2015a) Issue Paper 11: Public Spaces.
- (2015b) Issue Paper 1: Inclusive Cities.
- Serebrisky, T., and others (2015). *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?* Inter-American Development Bank.
- Serra, M. V., and others (2005). Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasilia, Curitiba, and Recife. In *Estudios estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil* (Enabling strategy for moving upgrading to scale in Brazil), eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.



- Siclari (2012). Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana [Chilean housing policy today: warnings for the Latin American replica]. *Revista NAU Social*, Vol. 3, No. 4, Salvador de Bahía.
- Silveira, Cássio, and others (2013). “Living Conditions and Access to Health Services by Bolivian Immigrants in the City of São Paulo, Brazil.” *Cadernos de Saúde Pública* 29, no. 10 (2013): 2017–27.
- Simioni, D. (2003). “Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana” [City and natural disasters. Urban planning and vulnerability]. In *La ciudad inclusiva* [The inclusive city]. ECLAC notes series, No. 88 (LC/G.2210-P), Balbo, M., Jordán, R. and Simioni, D. (eds.). Santiago de Chile: ECLAC.
- Smolka, Martim Oscar (2003). “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices”. Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Available from [http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality\\_Urban\\_Poverty.pdf](http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality_Urban_Poverty.pdf).
- (2012). “Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina” [A new look at value capture in Latin America] (Land Lines Article).
- (2013). *Implementing Value Capture in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy. Available from [https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full\\_1.pdf](https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf).
- Smolka, Martim Oscar, and Mullahy, Laura (2007). *Urban Perspectives: critical land policy themes in Latin America*. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., and Ambroski, D. (2013). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana” [Value capture for urban development: an inter-American comparison]. EURE 2003, XXIX (88).
- Smolka, M., and Furtado, F. (editors) (2014). “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina” [Notable land policy instruments in Latin America]. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.
- Souza, C. (2001). “Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment and Urbanization*, 2001 Vol. 13 No.1 April.
- Standard & Poor’s (2015). “Global Infrastructure Investment: Timing Is Everything (and Now Is the Time)”. Standard & Poor’s Ratings Services, McGraw Hill Financial. Available from [http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP\\_Economic%20Research\\_Global%20Infrastructure%20Investment%20\(2\).pdf](http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20(2).pdf).
- Telles, Edward (2014). *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- UFRJ (Federal University of Rio de Janeiro) Laboratory of Economic, Historical, Social and Statistical Analyses of Race Relations (2013). *Tempo em Curso Ano V*. Vol. 5; nº 11, November, 2013. Available from <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/tempo%20em%20curso/TEC%202013%2011.pdf>.
- Pacifying Police Unit-Government of the State of Rio de Janeiro (2015). Available from <http://www.upprj.com>.
- UNDP (United Nations Development Programme)
- (2004). *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. [Towards a democracy of citizens] Buenos Aires: Alfaguara.
- (2011). *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*.
- (2012). *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. New York.
- (2013). *Human Development Report for Latin America 2013–2014*. Panama, 2013. Available in Spanish from [http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html](http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html).
- UNDP-UNESCO (2014). *Creative economy report 2013*. Paris. Available from <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>.
- UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook*. GEO LAC 3. Available from [http://www.unep.org/pdf/GEOLAC\\_3\\_ENGLISH.pdf](http://www.unep.org/pdf/GEOLAC_3_ENGLISH.pdf).

- UNEP-ECLAC (2010). *Vital Climate Change Graphics for Latin America and the Caribbean 2010*.
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme)
- (2011a). *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*. Nairobi.
- (2011b). *Estado de las ciudades de México 2011* [State of Mexican cities 2011]. Mexico.
- (2011c). *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*. Nairobi. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3222&AspxAutoDetectCookieSupport=1>
- (2012). *State of Latin American and Caribbean Cities*. Nairobi.
- (2013a). *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil*. Nairobi.
- (2013b). *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi.
- (2015a). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat* [Housing deficit in Latin America and the Caribbean. A tool for diagnosis and development of effective housing and habitat policies]. Nairobi.
- (2015b) *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*. Nairobi.
- UN-Habitat, IDB (Inter-American Development Bank) and ACI (International Cooperation Agency of Medellín) (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. [Medellin Laboratory. Catalogue of ten living practices]. Available from [http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf\\_publicaciones/laboratorio\\_medellin-aci.pdf](http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf).
- UN-Habitat and Cities Alliance (2014). *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Available from <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Policies.pdf>.
- UN-Habitat and GIZ (German Agency for International Cooperation) (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development: Discussion Paper*. Available from [http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat\\_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf](http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf).
- UN-Habitat and Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* [Guide for local prevention: Towards policies of social cohesion and citizen security]. Nairobi and Santiago de Chile.
- United Nations, DESA (Department of Economic and Social Affairs)
- (2004). *Human Settlement Country Profile: Barbados*.
- (2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.
- United Nations, ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)
- (2006). *Social Panorama of Latin America 2006*. Santiago de Chile: United Nations. Available from <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1226/1/PSI2006.pdf>.
- (2008). *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. Available from <http://www.cepal.org/en/publications/5060-exploring-policy-linkages-between-poverty-crime-and-violence-look-three-caribbean>.
- (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* [The hour of equality: breaches to close, roads to open]. Thirty-third session of ECLAC.
- (2012a). *Social Panorama of Latin America 2012*. Santiago de Chile: United Nations. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960_en.pdf).
- (2012b). *The effects of climate change in the coastal areas of Latin America and the Caribbean*. Impacts, Santiago de Chile. Available from <http://www.cepal.org/en/node/20548>.
- (2012c). *Investment in infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://www.cepal.org/en/infographics/investment-infrastructure-latin-america-and-caribbean>.
- (2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes* [Tariff policies for the achievement of the Millennium

- Development Goals: current situation and recent regional trends]. Available from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4045>.
- (2014a). *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago de Chile: United Nations. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728_en.pdf).
- (2014b). *Procesos de adaptación al cambio climático, Análisis de América Latina* [Climate change adaptation processes, analysis of Latin America].
- (2014c). “Time-use measurement and women’s contribution to the economy”. *Note for Equality* N°15. Santiago de Chile.
- (2014d). *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional* [Trends and Patterns in Latin American and Caribbean Migration in 2010 and Challenges for a Regional Agenda]. Santiago de Chile: ECLAC. Available from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37218>.
- (2014e). *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2014*.
- (2014f). *Compacts for equality: towards a sustainable future*. Thirty-fifth session of ECLAC. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e_en.pdf).
- (2015a). *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges of sustainable development*. Santiago de Chile. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655_en.pdf).
- (2015b). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial* [Overview of territorial development in Latin America and the Caribbean: pacts for territorial equality].
- (2015c). “Long-term population estimates and projections 1950–2100”. Available from <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.
- (2015d). *The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet*. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779\\_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y).
- (2015e). *Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean*. Available from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098_en.pdf).
- (2015f) *Latin America and the Caribbean: looking ahead after the Millennium Development Goals*. Santiago de Chile: Milenio.
- University of Chile, Institute of Public Affairs, Centre for Public Policy Analysis (2013). *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2012* [Country Report: State of the Environment in Chile 2012]. Available from <http://www.uchile.cl/publicaciones/97817/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2012>.
- UNODC (United Nations Office on Drug and Crime):
- (2013) *Global Study on Homicide*. Vienna.
- (2015) *World Drug Report*. New York.
- Urban Development Company of Medellín (2010). “Cuaderno Urbanismo Social, Medellín”.
- Vergel (2010). *Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención* [Precarious Settlements: An Approach to Integral Improvement and Prevention]. July 2010. ISSN 2011-3188. Bogota, pags. 64–81. Available from <http://dearq.uniandes.edu.co>.
- Verrest, H., Mohammed, A., and Moorcroft, S. (2013). “Towards a Caribbean Urban Agenda”, Working Paper Series: Land and Urban Management. University of the West Indies.
- Wetzel, Deborah L. (2013). “Metropolitan Governance and Finance in São Paulo”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Winchester, L. (2008). “Harmony and dissonance between human settlements and the environment in Latin America and the Caribbean”. ECLAC and UN-Habitat Cooperation for the Preparation of State

of the World's Cities Report 2009, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC.

World Bank (2015). *Análisis y recomendaciones para el proyecto de ley de acceso al suelo formal para las personas más vulnerables y de menores recursos* [Analysis and recommendations for the formal land access bill for the poorest and most vulnerable].

World Economic Forum (2014). *Global Agenda Council on Latin America. Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Global Agenda Councils.

Zamboni, Y. (2007). "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil". World Bank Working Paper. Washington D.C.: World Bank.

Zapata, R. (2010). "Desastres y Desarrollo. El impacto en 2010" (Cifras preliminares) [Disasters and Development. Impact in 2010 (Preliminary figures)]. Disaster Assessment Unit, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC. Bulletin n.2, 16 December 2010. Available from [http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010\\_WEB.pdf](http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf).

Ziccardi, A. (2004). "La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México" [Citizen participation and the government of Mexico City]. In M. Escobar, G. Baldía, and F. Sabina, *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* [Federalism and decentralization in large cities: Buenos Aires in comparative perspective]. Buenos Aires: Prometeo Libros.

---