



**Генеральная Ассамблея
Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
7 March 2022
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Семьдесят шестая сессия
Пункт 21 повестки дня
**Последующая деятельность в связи с осуществлением
Новой программы развития городов и укрепление
Программы Организации Объединенных Наций
по населенным пунктам (ООН-Хабитат)**

**Экономический и Социальный Совет
Сессия 2022 года**
23 июля 2021 года — 22 июля 2022 года
Пункт 18 1) повестки дня
**Экономические и экологические
вопросы: населенные пункты**

Ход осуществления Новой программы развития городов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение пункта 3 резолюции [2017/24](#) Экономического и Социального Совета и в соответствии с резолюцией [71/235](#) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря каждые четыре года представлять доклад о ходе осуществления Новой программы развития городов и призвала соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций ни о ком не забывать и учитывать интересы всех стран в ходе осуществления решений Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию, состоявшейся в 2016 году. Доклад был подготовлен в консультации с более чем 40 партнерами, включая неправительственные организации.

Доклад состоит из семи разделов. В разделе I излагается контекст, в частности, обусловленный пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19). В разделе II представлена обновленная информация о ходе выполнения трех обязательств по проведению преобразований в рамках Новой программы развития городов. В разделе III поясняется, как Новая программа развития городов осуществляется с помощью эффективных структур управления, инклюзивного городского планирования и руководства на национальном и местном уровнях, финансирования, укрепления потенциала, использования технологий и поддержания взаимодействия. В разделе IV представлена оценка того, как Новая программа развития городов способствовала ускорению осуществления других глобальных повесток дня, включая Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и сформулированные в ней цели в области устойчивого развития, а также повестки дня в области борьбы с изменением климата. В разделе V



сообщается о возрастающей роли органов местного самоуправления в осуществлении Новой программы развития городов. В разделе VI представлены результаты разработки всеохватной системы представления сведений с поэтапным подходом в рамках Новой программы развития городов. Наконец, в разделе VII сообщается о ходе выполнения рекомендаций четырехгодичного доклада 2018 года и излагаются новые рекомендации на период до 2026 года.

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение пункта 3 резолюции 2017/24 Экономического и Социального Совета и в соответствии с резолюцией 71/235 Генеральной Ассамблеи.
2. Четырехгодичный доклад 2018 года представлял собой первый в серии из пяти четырехгодичных докладов и один из элементов последующей деятельности и обзора хода осуществления Новой программы развития городов. В нем была представлена оценка действующих систем и имеющихся ресурсов для осуществления и мониторинга Программы спустя 18 месяцев после ее принятия.
3. Настоящий доклад подготовлен в условиях стремительной урбанизации, глобальных угроз экосистемам планеты и серьезных последствий пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), а также возможностей, которые города могут предоставить для закрепления мер по восстановлению после пандемии в области социальной справедливости, достижения результатов в рамках десятилетия действий и принятия эффективных мер в области борьбы с изменением климата.
4. Как отмечается в аналитической записке Генерального секретаря «COVID-19 в урбанизированном мире»¹ и более подробно излагается в докладе Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) «Города и пандемии», пандемия указала на системное неравенство, привлекла внимание к уже существующим проблемам в городах, создала новые факторы уязвимости и вернула сотни миллионов людей в состояние нищеты. Пандемия продемонстрировала решающую роль государств в предоставлении общественных благ и надлежащих основных услуг, подчеркнула значение местного налогово-бюджетного потенциала и инклюзивного многоуровневого управления, а также указала на важность градостроительного проектирования и планирования, ключевую роль достаточного жилья и необходимость строительства более экологичных районов.
5. Меры реагирования на пандемию также доказали, что можно принимать смелые решения и что органы местного самоуправления могут проявлять инициативу, например, превращая места общего пользования в пространства «мягкой мобильности» и находя достойные решения для бездомных людей. Пандемия стала толчком для разработки новых мер политики, которые выходят за пределы инерционного сценария и способствуют экологичному восстановлению экономики, создавая при этом условия для инвестиций в устойчивое городское будущее. Важно отметить, что в условиях пандемии Новая программа развития городов проявила себя в качестве подходящей и прочной основы для устойчивой урбанизации, которая прокладывает путь к более экологичному, здоровому и справедливому обществу.
6. Шаги, предпринимаемые для формирования будущего, должны будут учитывать долгосрочные вызовы, указанные в докладе Генерального секретаря «Наша общая повестка дня», включая ключевые аспекты демографических сдвигов и урбанизации². Городским и другим субнациональным правительствам отводится ключевая роль в решении общих глобальных проблем.

¹ Организация Объединенных Наций, «Аналитическая записка: COVID-19 в урбанизированном мире», 2020 год.

² A/75/982.

II. Ход выполнения обязательств по проведению преобразований в интересах устойчивого городского развития (2018–2022 годы)

A. Социальная инклюзия и искоренение нищеты

7. Несмотря на то, что на протяжении десятилетий масштабы нищеты в мире сокращались, в 2020 году эта тенденция изменилась на противоположную: абсолютное число людей, живущих в условиях крайней нищеты, возросло впервые с 1997 года³. Пандемия COVID-19 укоренила и усугубила неблагоприятные условия, лишения и ситуации неравенства как в городах, так и в отношении различий между городом и селом, в значительной степени затронув гендерные аспекты, однако она также предоставила возможности для содействия развитию социальной политики и инклюзии⁴. Государства-члены во всех регионах, такие как Замбия, Индонезия и Колумбия, наряду с их органами местного самоуправления сообщили о том, как целевые программы социальной защиты, такие как программы денежных переводов, сыграли важную роль в смягчении последствий пандемии. Без надлежащего предоставления основных услуг существует риск того, что пандемия ослабит социальную структуру общества.

8. В условиях пандемии более заметно проявилось первостепенное значение права на достаточное жилье, включая доступ к земле, местам общего пользования и общественным услугам. По оценкам, к 2025 году дефицит жилья будут испытывать 440 миллионов человек⁵. В настоящее время около 70 процентов домохозяйств во всем мире не имеют гарантий владения жильем⁶.

9. Почти 1 миллиард человек, то есть каждый четвертый городской житель, живет в городских трущобах и неофициальных поселениях. Хотя в период с 2000 по 2014 год доля городского населения, проживающего в трущобах, во всем мире сократилась с 28 до 23 процентов, впоследствии эта тенденция к снижению сменилась на противоположную, и к 2018 году указанная доля выросла до 23,5 процента. Вполне вероятно, что пандемия усугубила эту отрицательную тенденцию.

10. Несмотря на эти трудности, многие меры реагирования городов на пандемию включали в себя инициативы по благоустройству трущоб и программы строительства жилья, ориентированные на бездомных людей, женщин, мигрантов и людей с ограниченными возможностями. Несколько городов в Финляндии, а также Барселона, Богота, Бристоль, Гуанчжоу и Рио-де-Жанейро улучшили предоставление услуг и жилья. В Монровии была разработана первая стратегия городского развития, направленная на решение проблемы неофициальных поселений⁷. В Барселоне, Братиславе, Киеве, Лос-Анджелесе, Мадриде, Сан-Паулу и Сан-Франциско были инвестированы средства в программы поддержки бездомных людей, находящихся в группе риска.

³ M. Kharas and H. Dooley, “Extreme Poverty in the Time of COVID-19” (Brookings Institution, 2021).

⁴ См. примечание 1.

⁵ Jonathan Woetzel and others, “A Blueprint for Addressing the Global Affordable Housing Challenge” (McKinsey Global Institute, Oct. 2014).

⁶ Всемирный банк, «Почему нужна защита прав на землю», 2017 (URL: <https://www.vsemirnnyjbank.org/ru/news/feature/2017/03/24/why-secure-land-rights-matter>).

⁷ Cities Alliance, “Greater Monrovia Urban Development Strategy” (2020).

11. В качестве меры реагирования на пандемию Третий комитет Генеральной Ассамблеи одобрил проект резолюции об инклюзивных стратегиях и программах для решения проблемы бездомности, в том числе после пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19)⁸, в котором изложены конкретные действия по ликвидации проблемы бездомности, смягчению последствий выселения и обеспечению доступного жилья. В указанном проекте резолюции государствам-членам предлагается увеличить количество доступного жилья, благоустроить трущобы и принять меры по прекращению произвольных выселений⁹.

12. Возврат оказания общественных услуг под контроль муниципалитетов («ремунципализация») оказался жизнеспособной и законной мерой политики в городах, где приватизация общественных благ препятствовала доступу к ним домохозяйств с низким уровнем дохода. В 2019 году в штате Селангор (Малайзия) произошла «ремунципализация» службы водоснабжения в целях обеспечения социальной справедливости и транспарентности оказания услуг¹⁰. После того, как крупная частная компания по обращению с отходами в Норвегии объявила о банкротстве, 13 норвежских муниципалитетов приняли решение о ремунципализации сбора отходов для обеспечения более справедливого доступа и углубления знаний населения.

13. Обеспечение участия женщин в социальной, экономической и политической жизни городов остается нерешенной проблемой. Правовые барьеры и дискриминирующие нормы препятствуют обеспечению гарантий землевладения для женщин. Пандемия остановила прогресс, достигнутый в области занятости и безопасности женщин, в связи с возросшим количеством обязанностей по уходу, потерей работы и ростом насилия на гендерной почве. Тунис сообщил о достигнутых успехах в деле борьбы с насилием на гендерной почве благодаря созданию Национального наблюдательного центра по предупреждению насилия в отношении женщин. Учет потребностей лесбиянок, геев, бисексуальных, трансгендерных и интерсекс-людей в мерах жилищной и городской политики остается серьезной проблемой.

14. В течение 2020 года более 82 миллионов человек были перемещены из-за преследований, конфликтов, насилия и изменения климата¹¹. В регионе Ближнего Востока и Северной Африки, а также в странах Африки к югу от Сахары основной причиной перемещения населения являются конфликты¹². Большинство беженцев и внутренне перемещенных лиц переезжают в города в поисках экономических и социальных возможностей, однако они зачастую живут в неблагополучных районах, где подвергаются опасности, не имеют доступа к достаточному жилью, инфраструктуре, работе или основным услугам¹³. В регионе Европейской экономической комиссии (ЕЭК) многие мигранты и беженцы живут в неофициальных поселениях. Более того, нарушения прав на землю и

⁸ A/C.3/76/L.12/Rev.1.

⁹ Отмена экстренных мер реагирования на пандемию может привести к массовым выселениям. См. Arthur Neslan, “Growing Eviction Risk As Rent Freezes End in Europe” (Thomson Reuters Foundation, 15 July 2021) and Emily Benfer and others, “The COVID-19 Eviction Crisis: An Estimated 30–40 Million People in America Are at Risk” (Asper Institute, 7 Aug. 2020).

¹⁰ Mary Ann Manahan and Laura Stegemann, “Putting the ‘public’ in public services: (Re)municipalisation cases in Malaysia and the Philippines”, Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfort and Olivier Petitjean, eds., *The Future Is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*, Transnational Institute and others, 2020.

¹¹ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “Global Report 2020”.

¹² Internal Displacement Monitoring Centre, “No Matter of Choice: Displacement in a Changing Climate” (2021).

¹³ Internal Displacement Monitoring Centre, “Global Report on Internal Displacement 2019” (May 2019) and “Global Report on Internal Displacement 2020” (April 2020).

жилище сохраняются во всем мире и не прекращаются на протяжении всей пандемии COVID-19, несмотря на призывы международного сообщества положить конец перемещениям¹⁴.

15. Несмотря на непрекращающиеся конфликты и насилие во всем мире, в некоторых городах Северной и Южной Америки было зарегистрировано снижение уровня убийств на фоне роста общенациональных показателей, что свидетельствует о том, что при эффективном регулировании урбанизация может способствовать снижению уровня убийств. Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности провело анализ данных из 68 городов и пришло к выводу, что прямой зависимости между ростом городов и ростом числа убийств не существует¹⁵.

16. Темпы миграции продолжают расти во всем мире: число мигрантов с 2000 года по настоящее время увеличилось с менее чем 180 миллионов человек до более чем 270 миллионов человек¹⁶. Миграция оказывает непропорционально сильное влияние на города, которые часто являются местом назначения мигрантов. Инклюзивные меры по удовлетворению потребностей мигрантов, беженцев и перемещенных лиц, в частности потребностей женщин и девочек, остаются ограниченными. Стратегии интеграции мигрантов разрабатываются в партнерстве с учреждениями системы Организации Объединенных Наций в Барселоне, Гватемале, Колумбии, Сан-Паулу, Турции и на Сейшельских Островах.

В. Благосостояние в городах и возможности для всех

17. Города представляют собой эпицентры возможностей. При наличии достаточной рабочей силы, институтов, инфраструктуры и услуг они привлекают международные инвестиции и улучшают экономические показатели. Эффективное регулирование урбанизации позволяет странам повысить производительность труда, ускорить национальный экономический рост и получить доступ к мировым рынкам при условии, что урбанизация находит отражение в макроэкономической политике и значимым образом интегрирована в национальную политику экономического развития.

18. Страны продолжают испытывать трудности в деле соблюдения баланса между производительностью городской экономики и обеспечением достойных рабочих мест для всего населения. Страны, зависящие от экспорта природных ресурсов, полагаются на городскую экономику, в которой преобладают услуги для внутреннего потребления, что снижает потребительские возможности и не способствует росту производительности¹⁷. Современные тенденции развития городов свидетельствуют о том, что даже в странах с растущей экономикой уровень социального неравенства продолжает расти. По состоянию на 2019 год занятость в неформальном секторе составляла 49 процентов всей несельскохозяйственной занятости, а работники не имели надлежащей социальной защиты. В Ботсване был представлен ряд программ адресной поддержки неформального сектора, включая программу «Летлабиле», которая предоставляет кредиты предприятиям, пострадавшим от пандемии. В Кении жители трущоб в сотрудничестве с органами местного самоуправления осуществляют проекты,

¹⁴ United Nations High Commissioner for Human Rights, "COVID-19 Guidance Note: Prohibition of Evictions" (28 April 2020).

¹⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, "Global Study on Homicide, 2019" (Vienna, 2019).

¹⁶ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, «Основные показатели международной миграции на 2020 год».

¹⁷ Payce Madden and Jeffrey Gutman, "Urban Economic Growth in Africa: Analyzing Constraints to Agglomeration" (Brookings Institution, 30 Oct. 2020).

направленные на улучшение инфраструктуры и получение дохода. Благодаря кенийской инициативе «Кази мтаани» жители неофициальных поселений были обеспечены работой в рамках проектов по благоустройству своих районов.

19. В результате пандемии вырос уровень безработицы. По прогнозам Международной организации труда, в 2021 году совокупное количество отработанных часов во всех странах мира будет на 4,5 процента ниже, чем до пандемии, что равноценно потере 131 млн рабочих мест с полной занятостью¹⁸, причем показатели потери работы для женщин значительно выше, чем для мужчин¹⁹. Несмотря на то, что в странах с высоким уровнем дохода и с уровнем дохода выше среднего в 2021 году наблюдалась тенденция к восстановлению продолжительности рабочего времени, в странах с уровнем дохода ниже среднего и низким уровнем дохода продолжительность рабочего времени уменьшилась²⁰. В Ботсване, Колумбии, Кубе, Турции и Финляндии в поддержку занятости проводилась профессиональная подготовка, ориентированная на проживающих в городах молодых людей. Программа местного развития в Верхнем Египте позволила сократить масштабы городской нищеты за счет создания достойных рабочих мест и применения методики распределения средств из государственного бюджета на местном уровне. В Кении благодаря программе «Аджира диджитал» 1,3 миллиона граждан получили работу в цифровой сфере, а более 50 000 молодых людей прошли подготовку для работы в онлайн-режиме. В Турции программа «Транзишн ту формалити» при поддержке Международной организации труда сотрудничает с работодателями и неофициально занятыми сирийцами, предоставляя им гарантии занятости и помогая им соблюдать правила налогообложения.

20. Недостатки в предоставлении основных услуг, как правило, проявляются тем сильнее, чем меньше город²¹. По прогнозам, в Африке 51 процент роста городов будет происходить в малых агломерациях²². В рамках Программы поддержки периферийных городов Ганы муниципальные ассамблеи получили кредиты Всемирного банка для содействия экономическому развитию городов среднего размера. Лаосская Народно-Демократическая Республика, Турция и Финляндия поддерживают небольшие населенные пункты в рамках программ регионального развития. В Мексике Программа строительства и восстановления общественных рынков (2018 год) укрепила местную экономику, способствовала реализации местных продуктов и увеличила доход тысяч семей в Оахаке.

С. Экологическая устойчивость и сопротивляемость изменению климата

21. В настоящее время под эгидой Глобального соглашения мэров по вопросам климата и энергетики более 10 000 городов мира взяли на себя обязательство сократить объем выбросов углекислого газа на 24 млрд тонн к 2030 году. В большинстве городов развиваются энергосистемы, работающие на возобновляемых источниках, внедряются энергоэффективные и ресурсосберегающие подходы, стимулируется «зеленое» строительство, сокращается использование

¹⁸ Международная организация труда, «Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда. Восьмой выпуск», 27 октября 2021.

¹⁹ International Labour Organization, “Policy Brief: Building Forward Fairer: Women’s Rights to Work and At Work at the Core of the COVID-19 Recovery” (2021).

²⁰ См. примечание 19.

²¹ D. Satterthwaite, “Background Paper: Small and Intermediate Urban Centres in Sub-Saharan Africa” (March 2016).

²² African Development Bank, OECD and United Nations Development Programme, Africa Economic Outlook 2016, OECD, 2016, p. 149.

ископаемого топлива и наблюдается переход к более экологичным и инклюзивным системам мобильности населения.

22. Загрязнение воздуха по-прежнему представляет собой серьезный риск для здоровья населения городов, при этом наблюдается общая тенденция к ухудшению качества воздуха, особенно в Центральной и Южной Азии и странах Африки к югу от Сахары. Зависимость от устаревшего и неэффективного частного автомобильного транспорта усугубляет загрязнение воздуха. Данные ООН-Хабитат свидетельствуют о том, что в регионах с развитой системой общественного транспорта уровень загрязнения воздуха значительно ниже. Загрязнение воздуха в помещениях, вызванное использованием неэффективных кухонных плит, остается серьезной проблемой для 2,2 миллиарда человек, не имеющих доступа к экологически чистым технологиям приготовления пищи²³.

23. Другие виды отходов и источников загрязнения также оказывают все большее воздействие на города. Муниципалитеты в странах с низким уровнем дохода в среднем тратят около 20 процентов своего бюджета на обращение с отходами, однако более 90 процентов отходов в странах с низким уровнем дохода по-прежнему выбрасываются или сжигаются. Экономически эффективные способы использования полигонов захоронения отходов с целью сокращения объемов выбросов и повышения уровня безопасности, такие как «метод Фукуока», все чаще применяются в Африке, в том числе в Руанде, Кении и Эфиопии²⁴.

24. За последние два десятилетия было зафиксировано резко возросшее число стихийных бедствий²⁵, что ускорило принятие мер по снижению риска бедствий и повышению сопротивляемости городов. Изменение климата наряду с несанкционированной урбанизацией сделало многие населенные пункты и население (непропорционально большое число женщин, детей и пожилых людей) уязвимыми к природным и антропогенным бедствиям. В 2020 году, в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы, Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий учредило инициативу «Сделаем города устойчивыми к 2030 году», которая способствует обмену знаниями и поддержке городов при внедрении механизмов снижения риска бедствий, при этом непосредственно содействуя достижению цели 11 в области устойчивого развития. Во всем мире почти 30 процентов стран приняли стратегии по уменьшению опасности бедствий.

25. Устойчивое городское развитие доказало свою эффективность в качестве важного решения, основанного на природных факторах. Благодаря перепрофилированию земель, борьбе с разрастанием городов, восстановлению городских экосистем и экологизации продовольственных систем страны успешно обращают вспять процессы утраты биоразнообразия на местном уровне. Решения, основанные на природных факторах, обеспечивают энергоэффективное и экологически устойчивое развитие в широких масштабах, что было подтверждено в 2019 году в резолюции 73/284 Генеральной Ассамблеи, провозгласившей Десятилетие Организации Объединенных Наций по восстановлению экосистем. В качестве наглядных примеров можно привести следующие: проект по восстановлению ручья Чхонгечхон в Сеуле, в результате чего эстакада шоссе была

²³ International Renewable Energy Agency, *Renewable Energy Policies in a Time of Transition: Heating and Cooling*, 2020.

²⁴ Более подробная информация имеется на Платформе программы развития городов, URL: <https://www.urbanagendaplatform.org/best-practice/application-fukuoka-method-3-landfill-sites-ethiopia>.

²⁵ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, “Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 Years, 2000–2019” (2020).

преобразована в парк; широкое применение концепции «город-губка» в Китае; коллективное городское садоводство и огородничество в Риме, которое приносит пользу маргинализированным группам и одновременно увеличивает площадь зеленых насаждений. Инициатива «Зеленые города» Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций начала осуществляться в 2020 году с целью укрепления потенциала заинтересованных сторон для интеграции городского и пригородного сельского хозяйства, продовольственных систем и городских лесов в местное планирование и деятельность в 1000 городах мира к 2030 году.

26. Многие страны инвестируют средства в развитие адаптации к изменению климата, используя решения, основанные на природных факторах, и совершенствуя многоуровневое управление. К таким примерам относятся: развитие инфраструктуры, устойчивой к изменению климата и наводнениям; посадка деревьев для снижения эффекта «теплого острова» в городах; создание систем раннего оповещения о климатических рисках для спасения жизней, в том числе в наименее развитых странах, путем укрепления потенциала для формирования и распространения ранних оповещений. Инвестиции в сотрудничество с низовыми организациями и женскими объединениями с целью эффективного определения мер по снижению риска бедствий повышают готовность общин. Восстановление мангровых зарослей в городах обеспечивает надежную защиту от наводнений, благодаря чему, по оценкам, прибрежные города, такие как Майами, Мумбай и Вэньчжоу, могут сэкономить до 500 млн долл. США в год за счет недопущения порчи имущества²⁶.

III. Эффективное осуществление

A. Построение структуры управления и создание благоприятной основы

27. Управление городским хозяйством играет ведущую роль в эффективном реагировании на кризисные ситуации и определении траектории устойчивого развития. Пандемия COVID-19 подчеркнула исключительно важную роль органов местного самоуправления в деле оперативного реагирования на кризисные ситуации и восстановления²⁷, а также ускорила процесс цифровизации управления городским хозяйством.

28. Несмотря на прогресс в осуществлении принципов Новой программы развития городов, многие городские районы сталкиваются с неэффективным многоуровневым управлением, нечетким распределением обязанностей между различными органами управления, неразвитыми механизмами сотрудничества и ограниченным участием органов местного самоуправления в национальных координационных механизмах.

29. Многоуровневое управление наиболее развито в странах с более высокой степенью децентрализации и фискального сотрудничества, а также с устоявшимися структурами для диалога между центральными правительствами и органами местного самоуправления по вопросам территориального планирования, окружающей среды, инфраструктуры, транспорта и технологий. Программа развития городов для Европейского союза (Амстердамский пакт) способствует развитию сотрудничества в части многоуровневого управления и решения

²⁶ P. Menéndez and others, “The Global Flood Protection Benefits of Mangroves”, Scientific Reports, 10 (1), pp. 1–11 (2020).

²⁷ См. примечание 1.

городских проблем между государствами-членами, городами, Европейской комиссией и другими субъектами²⁸.

30. Совет правительств Австралии, Комиссия по вопросам местного самоуправления Новой Зеландии, Союз органов местного самоуправления Филиппин и Союз муниципалитетов Турции разработали механизмы многоуровневого управления. Попытки внедрить многоуровневое управление предпринимаются и в Африке, где ряд стран использует его для применения подхода, учитывающего интересы всего общества, для осуществления Новой программы развития городов в интересах достижения целей в области устойчивого развития.

31. Алжир, Куба, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Тунис провели децентрализацию государственного управления, как это предусмотрено в Новой программе развития городов. Органы местного самоуправления играют все более важную роль в решении глобальных проблем и в управлении городским хозяйством: на них приходится 24 процента государственных расходов, 26 процентов государственных доходов и 37 процентов государственных инвестиций. Что касается субнациональных правительств, то Азиатско-Тихоокеанский регион является наиболее децентрализованным, в то время как Африка и Латинская Америка и Карибский бассейн остаются более централизованными в финансовом отношении²⁹. Осуществление децентрализации связано с трудностями с учетом фискальной автономии органов местного самоуправления, зависимости от бюджетных отчислений центрального правительства и конкуренции за ресурсы между региональными правительствами и органами местного самоуправления.

В. Планирование и регулирование городского территориально-пространственного развития

32. По состоянию на 2020 год более 150 стран включили урбанизацию в свои комплексы мер национальной политики и институциональные структуры³⁰. Пандемия подчеркнула способность национальных мер в области городской политики мобилизовать поддержку для стойких, экологичных и инклюзивных городов, во многих случаях — в рамках национальных комплексов мер по восстановлению. С 2014 года ООН-Хабитат, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Альянс городов оказали поддержку более чем 56 национальным и субнациональным правительствам в разработке и осуществлении их мер городской политики в рамках Программы по национальной городской политике. Более 75 процентов национальных мер в области городской политики осуществляются в Европе, Северной Америке, Латинской Америке, Восточной и Юго-Восточной Азии, в то время как Северная Африка и Западная Азия отстают в их осуществлении: около 60 процентов мер городской политики все еще находятся на ранних стадиях разработки³¹.

33. Немногие страны эффективно согласовывают национальные меры в области городской политики с национальным планированием и экономическим развитием. Многие национальные меры в области городской политики не были превращены в конкретные действия, о чем свидетельствует, например,

²⁸ European Commission, “Urban Agenda for the EU Pact of Amsterdam” (2016).

²⁹ OECD and United Cities and Local Governments, “Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment: Key Findings” (2019).

³⁰ OECD, UN-Habitat and United Nations Office for Project Services, Global State of National Urban Policy 2021: Achieving Sustainable Development Goals and Delivering Climate Action, Paris, OECD, 2021.

³¹ Там же.

непрекращающееся разрастание городов. В качестве примечательных положительных примеров можно привести национальные реформы и процессы планирования в различных масштабах в Египте, Испании, Многонациональном Государстве Боливия, Омане и Южной Африке, а также осуществление политики сплоченности Европейского союза в более чем 900 городах³².

34. В ряде стран, таких как Алжир, Гвинея, Гвинея-Бисау, Замбия, Кения, Мексика, Нигерия, Руанда, Саудовская Аравия и Эфиопия, осуществляются национальные меры в области городской политики, направленные на устранение исторически сложившегося регионального неравенства. Возможности местного развития, открывающиеся благодаря крупным инвестициям в инфраструктуру, используются посредством комплексного пространственного планирования, примерами которого являются «Северный коридор» в Африке и «Трен майя» в Мексике.

С. Инклюзивное городское планирование и управление городским хозяйством

35. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна, арабских и африканских государствах во многих крупных городах были начаты процессы комплексного планирования в целях эффективного регулирования смешанного землепользования, уплотнения населения, обеспечения взаимосвязанности, предоставления достаточного жилья, сокращения масштабов неравенства, а также извлечения выгоды из земельной стоимости и ее перераспределения. В городе Белу-Оризонти в Бразилии был принят инновационный план управления земельными ресурсами и мобильностью, направленный на одновременное решение вопросов изменения климата, неравенства и местного финансирования³³.

36. Городское планирование является эффективным инструментом для смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, обеспечения справедливости и экономической производительности, а также защиты и социальной интеграции беженцев, мигрантов и других маргинализированных групп. Например, в Испании было внедрено планирование с учетом гендерных аспектов, используя справки о гендерных последствиях, технические нормы в Эстремадуре и региональные и местные планы в Стране Басков, способствуя расширению доступа женщин к рабочим местам, жилью и услугам. Во многих городах прогрессу по-прежнему препятствуют неэффективные нормы планирования, например зонирование с расчетом на одну семью и минимальные размеры участков, что ограничивает доступность жилья.

37. Несмотря на более активное внедрение стратегий планирования во всем мире, их освоение и осуществление не соответствуют масштабам и темпам, необходимым для регулирования расширения городов и сдерживания их разрастания, которые рассчитываются согласно показателю 11.3.1 целей в области устойчивого развития, который свидетельствует о том, что в период с 1990 по 2019 год темп роста городов опережал темп роста населения. Для сокращения разрастания городов во многих городах Латинской Америки и Карибского бассейна (в Бразилии, Колумбии и Перу) используются инновационные инструменты управления земельными ресурсами и извлечения выгоды из стоимости земли, благодаря чему создаются ресурсы, необходимые для улучшения инфраструктуры с перераспределительным воздействием. В Кампале муниципалитеты приняли

³² European Commission, Urban Data Platform Plus (available at <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where> accessed on 10 Feb. 2022).

³³ Имеются сведения об аналогичных действиях, предпринятых в Йоханнесбурге, Мехико, Сеуле и Флоренции.

нормы о контроле за развитием и меры городского планирования, препятствующие разрастанию.

38. Работа в области городской мобильности осуществляется неравномерно. Во многих городах наблюдаются серьезные заторы на дорогах и отмечается низкая доля общественного транспорта. Во всем мире только 47 процентов городских жителей имеют доступ к транспортным системам с низкой пропускной способностью в пешей доступности в пределах 500 метров и только 11 процентов имеют доступ к транспортным системам с высокой пропускной способностью в пешей доступности в пределах 1000 метров. В Индонезии, Кении, Мексике, Турции и Соединенных Штатах Америки национальные инвестиции были направлены на развитие инфраструктуры экологически рациональной мобильности, а в Соединенных Штатах и Европейском союзе мобильность была включена в планы восстановления после пандемии. Финляндия и Всемирный банк применяют комплексные подходы, которые увязывают инфраструктуру, обеспечивающую мобильность, и уплотнение городского населения для повышения эффективности и экономической жизнеспособности.

39. Пандемия подчеркнула важность мест общего пользования для обеспечения здоровья населения, в результате чего во многих городах (таких как Барселона, Милан, Найроби, Нью-Йорк и Париж) были разработаны временные решения, а затем и долгосрочные меры по развитию многофункциональных кварталов, альтернативной мобильности и восстановлению городов. Места общего пользования непосредственно содействуют местному развитию, социальной сплоченности, смягчению последствий изменения климата и восстановлению экономики. С 2018 года были достигнуты значительные успехи в области расширения, озеленения и инклюзивного использования таких мест, в том числе благодаря их проектированию с учетом гендерных аспектов. Проектирование мест общего пользования и их регулирование стало более коллективным, а во многих странах, включая Бахрейн и Турцию, в нормативном порядке была увеличена площадь городских зеленых насаждений на душу населения.

D. Финансирование осуществления Новой программы развития городов

40. Осуществлению Новой программы развития городов во всем мире по-прежнему препятствует недостаточное финансирование. Из-за необходимости принимать меры реагирования на пандемию COVID-19 положение дел ухудшилось. Города испытали на себе «эффект ножниц»: государственное финансирование экстренных мер социальной защиты увеличилось, в то время как объем налоговых поступлений уменьшился из-за ухудшения экономического положения³⁴. Тем не менее, благодаря пандемии предоставилась возможность переосмыслить инвестиционные приоритеты, модели и разработку проектов, чтобы уменьшить потрясения, связанные со здоровьем, и обеспечить согласование между различными источниками финансирования.

41. По оценкам Всемирного банка, развивающиеся страны могут выполнить свои обязательства в области преобразований, если направят на эти расходы 4,5 процента своего валового внутреннего продукта³⁵. Глобальный инфраструктурный фонд — инициатива Группы двадцати — ориентирован на решение этой проблемы путем оказания помощи правительствам и многосторонним банкам

³⁴ ООН-Хабитат, «Города и пандемии: на пути к более справедливому, «зеленому» и здоровому будущему», 2021.

³⁵ Julie Rozenberg and Marianne Fay, *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*, World Bank, Washington, DC, 2019.

развития в выборе, разработке и выводе на рынок устойчивых, экономически обоснованных инфраструктурных проектов в развивающихся странах. Благодаря ему удалось привлечь инвестиции в размере 76 млрд долл. США, в том числе 52 млрд долл. США от частных инвесторов³⁶.

42. Многие партнеры по развитию, следуя тенденции, сочетают гранты, заемные средства и кредитные гарантии. В 2021 году Европейский союз расширил свой План внешних инвестиций для обеспечения глобального охвата. Инвестиции будут обеспечены гарантиями для внешней деятельности на сумму 53,4 млрд евро, включая специальный механизм, ориентированный на города³⁷.

43. Инновационные инструменты открывают возможности для увеличения финансирования действий по борьбе с изменением климата. Следуя примеру Йоханнесбурга, в 2020 году Египет впервые выпустил «зеленые облигации» для финансирования инфраструктурных проектов³⁸. В штате Лагос в Нигерии облигации с целью развития инфраструктуры выпускаются с 2010 года, что способствует повышению уровня жизни населения. Однако многие страны с низким уровнем дохода не используют возможности устойчивого финансирования в полной мере, поскольку опасаются, что они могут препятствовать росту производительности, экономическому росту и созданию рабочих мест из-за условий, связанных с технологиями возобновляемой энергетики, которые они считают преждевременными.

44. Финансирование строительства доступного жилья для решения глобального дефицита жилья представляет собой серьезную проблему. В Бразилии, Индонезии, Колумбии и Мексике уязвимым группам населения оказывается поддержка в виде грантов и кредитов, предоставляемых семьям, желающим построить собственное жилье. В Турции финансируется строительство доступного жилья за счет долгосрочных льготных кредитов, предоставляемых малообеспеченным домохозяйствам. Таиландская программа «Баан манконг» (надежное жилье), ориентированная на малоимущих жителей трущоб и финансируемая государственным сектором в виде грантов на инфраструктуру и жилье и кредитов на землю и жилье, обеспечила новое доступное жилье на местах³⁹. Африканский банк развития оказывает помощь муниципалитету Дакара в Сенегале в совершенствовании систем финансового и административного управления и создании финансовых механизмов для привлечения новых инвестиций в целях устойчивого развития городов⁴⁰.

45. Эффективное финансирование городов зависит от более тщательно продуманных подходов к фискальной децентрализации, а также от способности органов местного самоуправления мобилизовать внутренние ресурсы. Сотрудничество между различными уровнями власти, даже если оно нестабильно и осуществляется путем переговоров, обеспечивает более эффективные результаты инвестиций в городское развитие. В Нигерии и Южной Африке были успешно внедрены системы перевода средств из национальных бюджетов в субнациональные, что стимулирует работу органов местного самоуправления и региональных правительств.

³⁶ URL: <https://www.globalinfrafacility.org>.

³⁷ European Commission, “EU External Action Budget: European Commission Welcomes the Final Adoption of the EU’s New Long-Term External Action Budget for 2021–2027” (9 June 2021).

³⁸ URL: <https://www.sis.gov.eg/Story/152386/Egypt-issues-first-Green-bonds-at-%24750-million-value?lang=en-us>.

³⁹ Community Development Organizations Institute, “Baan Mankong: Thailand’s National, People-Driven, Collective Housing Program” (Bangkok, Oct. 2019).

⁴⁰ Urban and Municipal Development Fund, “Supporting More Liveable and Sustainable Cities in Africa” (2021).

46. Микрофинансирование и коллективные сбережения содействовали восполнению пробела, образовавшегося в результате недостаточности государственных инвестиций и частного капитала. Международная организация «Жители трущоб» и Азиатская коалиция за права на жилище насчитывают более 800 000 членов и осуществляют деятельность в 698 городах в 48 странах⁴¹. Например, в Лаосской Народно-Демократической Республике инвестиции Фонда сокращения масштабов нищеты в общественные инициативы в период с 2017 по 2019 год расширили доступ к основным услугам для 860 000 жителей трущоб.

47. Использование возможностей для оптимизации сбора налогов в значительной степени зависит от сильного руководства и политической воли, а также от совершенствования налоговой политики и обеспечения соблюдения правил налогообложения, чему способствует цифровизация и укрепление общественного договора. Благодаря цифровизации, просвещению налогоплательщиков, профессиональной подготовке сотрудников налоговых органов, инспектированию поступлений и предоставлению налогоплательщикам возможности платить налоги частями, в Кампале объем налоговых поступлений увеличился с 1 млн долл. США в 2010 году до 25 млн долл. США (24 процента городского бюджета) в 2019 году⁴². В штате Джаркханд (Индия) государственно-частное партнерство назначило учреждения для сбора налогов и группу руководства проектами в 41 городе, успешно расширив базу поступлений в бюджеты муниципальных администраций.

48. Несколько лет назад в Мзузу, городе среднего размера в Малави, который исторически не получал достаточных средств от центрального правительства, была запущена программа по сбору налогов с использованием соответствующей системы оценки имущества, которая позволила увеличить объем налоговых поступлений в семь раз за шестилетний период. Однако правовые барьеры в действующем процессе оценки имущества препятствуют дальнейшему прогрессу, что подчеркивает важность создания финансовых инструментов в соответствии с национальными мерами политики и правовыми нормами. Возможности городов в части получения доходов из собственных источников были также продемонстрированы в Харгейсе (Сомали), где была введена система получения дохода натурой от земельных участков или принудительный сбор посредством перераспределения земельных участков⁴³.

Е. Укрепление потенциала для содействия устойчивой урбанизации

49. Во время пандемии COVID-19 укрепление потенциала и обмен знаниями получили развитие благодаря повышению уровня цифровизации. Хотя национальные правительства и органы местного самоуправления продемонстрировали стойкость перед лицом трудностей, их возможности для осуществления Новой программы развития городов остаются ограниченными.

⁴¹ W. Shand and S. Colenbrander, “Financing the Inclusive City: The Catalytic Role of Community Savings”, *Environment and Urbanization*, 30 (1), pp. 175–190 (1 March 2018).

⁴² UN-Habitat, “Financing Sustainable Urban Development” (2021).

⁴³ Принудительный сбор — это денежная выплата, платеж в неденежной форме или услуга для общества, которую власти требуют от владельца собственности в обмен на выдачу разрешения на освоение земли.

50. Отчасти эта проблема связана с человеческим капиталом. В большинстве стран и городов отсутствует потенциал для городского планирования с учетом собранных и проанализированных данных. Один из лучших примеров — это центры обработки данных о городах в Нидерландах, созданные совместно национальной статистической службой и городскими администрациями⁴⁴.

51. Во многих странах используются ресурсы иллюстрированного справочника по Новой программе развития городов — глобального продукта, предназначенного для укрепления потенциала, — а именно руководство и курсы в онлайн-режиме, способствующие осуществлению Новой программы развития городов и мониторингу достигнутых результатов.

52. Региональные платформы продемонстрировали свою ключевую роль в обмене ресурсами и укреплении потенциала. Региональная платформа Союз для Средиземноморья (СДС), сопредседателем которого является Европейская комиссия, инициировал диалог между 42 государствами-членами об осуществлении Новой программы развития городов, в результате которого был разработан Стратегический план действий по развитию городов СДС на период до 2040 года, а также специальный план по обеспечению доступного и экологичного жилья. В 2020 году ЕЭК созвала Форум мэров в качестве платформы для обмена опытом, нормативными и практическими знаниями.

53. Международные организации оказывают поддержку национальным и субнациональным правительствам в сборе и анализе данных о городах. В 2020 году ОЭСР разработала показатели достижения глобальных целей на местном уровне, чтобы сравнить национальные цели и степень их достижения городами⁴⁵. ЕЭК разработала показатели эффективности, которые помогают городам отслеживать ход осуществления Новой программы развития городов и достижение целей в области устойчивого развития, связанных с городами. На основе этих показателей при поддержке Международного союза электросвязи были подготовлены характеристики «умных» экологических городов.

54. По всему миру города среднего размера сталкиваются с трудностями в подготовке и использовании инструментов планирования, что снижает их инвестиционную привлекательность. Профессиональные организации и ассоциации органов местного самоуправления, входящие в Форум местного самоуправления Содружества, объединили усилия в целях разработки методологии планирования расширения для городов среднего размера. ОЭСР и ООН-Хабитат при поддержке Рабочей группы по развитию недавно запустили «Платформу Группы двадцати по адаптации ЦУР к условиям городов среднего размера» для содействия накоплению знаний и обмену ими, в то время как Всемирный банк, ОЭСР, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и ООН-Хабитат приступили к осуществлению инициатив по укреплению потенциала в поддержку городов среднего размера в Буркина-Фасо, Египте, Кении, Руанде, Саудовской Аравии и Уганде. С помощью набора методических документов «Планы развития наших городов» ООН-Хабитат укрепила коллективные инструменты планирования в более чем 70 городах среднего размера.

⁴⁴ URL: <https://www.cbs.nl/en-gb/onze-diensten/urban-data-centres>.

⁴⁵ Инструмент имеется по адресу URL: <https://www.oecd-local-sdgs.org/index.html>.

Г. Использование технологий в поддержку устойчивого развития городов

55. Пандемия ускорила цифровизацию, что в ряде случаев привело к положительным изменениям в сторону экологизации жизни в городах. Благодаря переходу на работу в удаленном режиме, телемедицине, взаимодействию с государственными органами в онлайн-режиме, дистанционному обучению и виртуальному предоставлению основных услуг в городах удалось снизить нагрузку на окружающую среду и одновременно повысить уровень доступности и благосостояния.

56. Пандемия также выявила наличие цифрового разрыва как между городами и странами, так и внутри них. В 2020 году в наименее развитых странах доступ к Интернету имелся лишь у каждого пятого человека. Во всем мире сведения о маргинализированных группах, не имеющих доступа к Интернету и не обладающих навыками использования цифровых технологий, имеются в недостаточном количестве, а сами люди не пользуются преимуществами от распространения цифровых технологий в полной мере⁴⁶.

57. Национальные правительства взяли на себя ответственность за развитие «умных» городов, выходя за пределы технологической составляющей и применяя подход, учитывающий принципы инклюзивности, прав человека и экологической устойчивости. Такие разные города, как Барселона, Буэнос-Айрес, Йоханнесбург, Лондон, Сан-Паулу, Сеул, Сиануквиль и Сингапур, в развитии «умных» городов применяют подход, ориентированный на интересы людей. В 2018 году в США было опубликовано федеральное руководство по развитию «умных» городов; в 2019 году в Аргентине была опубликована национальная стратегия развития «умных» городов; в 2020 году в Европейском союзе была опубликована Декларация об объединении усилий с целью стимулирования устойчивых цифровых преобразований в городах и сообществах ЕС, а в 2021 году была сформирована Миссия по развитию климатически нейтральных «умных» городов. С 2018 года Коалиция городов за цифровые права⁴⁷, в которую входят 50 городов и организаций, содействует обмену передовым опытом и координирует общие инициативы по использованию искусственного интеллекта, машинного обучения и больших данных в целях устойчивого развития.

58. Учреждения внедрили удобные в пользовании цифровые платформы и ориентированные на граждан бланки отчетности в качестве инструментов цифрового государственного управления. Например, в 2020 году Верховный комиссариат Организации Объединенных Наций по делам беженцев осуществил 32 процента выплат беженцам посредством мобильных переводов.

59. Многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона вышли на первый план в части развития цифровых платформ. С 2019 года Глобальный альянс «умных» городов Группы двадцати оказывает помощь городам в принятии мер политики, направленных на управление технологиями, включая типовые меры политики по обеспечению всеобщей доступности информационно-коммуникационных технологий, чтобы поддержать органы местного самоуправления в достижении более высоких стандартов в области закупок. Несмотря на активное освоение общинных инноваций в области данных, представленных в том числе объединениями жителей трущоб и посредством проекта цифрового картографирования

⁴⁶ Krzysztof Izdebski, “Policy Brief: Preventing the Potential Discriminatory Effects of the Use of Artificial Intelligence in Local Services” (Council of Europe, Oct. 2020).

⁴⁷ URL: <https://citiesfordigitalrights.org/>.

«Опенстритмэп», интеграция данных, полученных от граждан, в меры политики и планирования по-прежнему не достигнута.

60. Технологии изменили устойчивый транспорт в городах. В Абиджане (Кот-д'Ивуар) компания ИБМ использовала анонимизированные данные пользователей мобильных телефонов для определения наиболее часто используемых автобусных маршрутов и в городскую транспортную сеть было внесено 65 корректировок, благодаря чему время в пути сократилось на 10 процентов. Электросамокаты, велосипеды и мотоциклы меняют модели мобильности, а платформы совместного использования электромобилей стремительно развиваются. Например, комплексная система продажи билетов в Искандаре (Малайзия) стимулирует использование общественного транспорта.

G. Содействие вовлечению и участию партнеров по развитию

61. Привлечение различных заинтересованных сторон к поддержанию осуществления Новой программы развития городов в соответствии с призывом, содержащимся в резолюции [71/235](#) Генеральной Ассамблеи, способствовало активизации совместных действий в области жилищного строительства и устойчивого развития городов. Системы просвещения, информационно-разъяснительная работа и коллективные действия задают направление национальным мерам в области городской политики, укрепляют городские сетевые объединения и углубляют взаимодействие, тем самым укрепляя элементы, придающие практический смысл принципам инклюзии и сетеобразующему развитию, отраженным в «Нашей общей повестке дня».

62. С 2018 года в 25 странах состоялись национальные форумы по вопросам городов, направленные на сбор данных и представление информации, а также на содействие разработке мер политики в области устойчивого городского развития, стимулирование инвестиций и разработку программ. Например, правительство Малайзии организовало национальный форум по вопросам городов, чтобы привлечь ведущих специалистов, представителей органов местного самоуправления и исследователей к разработке приоритетов городской политики и планирования. Программа развития городов Испании, разработанная в 2019 году, создала механизмы инновационного управления, которые впоследствии способствовали осуществлению пяти субнациональных программ развития городов и городских планов действий более чем в 100 городах Испании.

63. Благодаря Всемирной кампании за урбанизацию (инструмент информационно-разъяснительной работы ООН-Хабитат) было создано 170 межсекторальных партнерств, была возобновлена работа «Аналитического центра по проблемам городов», а также продолжается кампания действий под лозунгом «Город, который нам нужен сейчас!». Почти 40 муниципалитетов одобрили декларацию «Города за достаточное жилище», инициированную Ассоциацией породненных городов и органов местного самоуправления.

64. В декабре 2020 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции [75/224](#) рекомендовала ООН-Хабитат продолжать сотрудничество с международными банками развития и частным сектором с целью приведения крупномасштабных городских инвестиций в соответствие с принципами Новой программы развития городов. ООН-Хабитат укрепила свои партнерские связи с Европейским инвестиционным банком, чтобы прилагать совместные усилия по осуществлению Новой программы развития городов путем содействия эффективно спланированному и регулируемому развитию городов в условиях стремительной урбанизации, которое служит катализатором устойчивого развития и средством достижения экологичного и климатосберегающего преобразования экономики.

IV. Новая программа развития городов как катализатор глобальных программ действий в области развития

65. В резолюции 75/224 Генеральной Ассамблеи подчеркивается вклад Новой программы развития городов в адаптацию к местным условиям Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. С 2018 года ООН-Хабитат способствует распространению информации о том, как движущие факторы Новой программы развития городов, а именно: меры городской политики, управление городским хозяйством, городское планирование, муниципальное финансирование и технологии — ускоряют осуществление других глобальных повесток дня. Действительно, в докладах о достижении целей в области устойчивого развития, осуществлении Парижского соглашения и глобального договора о беженцах результаты объясняются указанными факторами.

66. За последние пять лет значительно увеличилось число вкладов, определяемых на национальном уровне, с четко выраженной направленностью на города⁴⁸. Внося свой вклад, Руанда признала важность пространственного планирования для обеспечения сопротивляемости к изменению климата, взяв на себя обязательства по устойчивому регулированию землепользования, включая комплексное управление данными о пространстве. В стратегии Колумбии по борьбе с изменением климата имеется призыв к каждому территориальному образованию принять планы развития, смягчающие риски для соответствующих экосистем, и определить пригородные сельскохозяйственные угодья, отвечающие потребностям соседних городов. Национальный план Филиппин по адаптации к изменению климата стимулирует внедрение смешанного землепользования средней и высокой плотности и комплексное планирование землепользования и транспорта и создание «экосистемных городов» в охраняемых районах и ключевых районах биоразнообразия.

67. Несколько городов ссылались на Новую программу развития городов и ее призыв к укреплению управления городским хозяйством в качестве ключа к интеграции миграционных потоков. Городской муниципалитет Стамбула институционально оформил свои меры в отношении беженцев в рамках Плана действий по миграции и сплоченности, в котором приоритетное внимание уделяется укреплению потенциала и составлению перечня услуг. В городах Афганистана, Ирака, Ливана и Сомали вопрос о перемещенных лицах (беженцах, возвращенцах и внутренне перемещенных лицах) был включен в стратегии инклюзивного городского развития, что способствовало их доступу к земельным участкам с подведенными коммуникациями и обеспечению гарантий владения ими. Более 75 городов сообщили о своем вкладе в глобальный договор о беженцах⁴⁹, который стимулирует все виды инвестиций в проводимое органами местного самоуправления планирование землепользования и обеспечение жильем, что является еще одним основополагающим принципом Новой программы развития городов.

68. Новая программа развития городов, представляющая собой комплексный практический механизм, направлена на стимулирование адаптации к местным условиям целей в области устойчивого развития, выходя за пределы цели 11 в области устойчивого развития, предлагая странам варианты планирования, финансирования и развития городов и других населенных пунктов, а также управления городским хозяйством. Программа служит стратегическим рычагом для

⁴⁸ UN-Habitat, “Enhancing Nationally Determined Contributions through Urban Climate Action” (Nairobi, June 2020).

⁴⁹ См. the United Nations High Commissioner for Refugees “Good Practices and Innovative Approaches Database” at <https://www.unhcr.org/withrefugees/good-practices/>.

достижения целей в области устойчивого развития посредством действий на местном уровне. Например, в своих последних добровольных обзорах на местном уровне (ДОМУ) Хельсинки и Орландо (США) объясняют, как включение мер по восстановлению после пандемии COVID-19 в их программы развития способствовало достижению целей в области устойчивого развития. Европейская экономическая комиссия пришла к выводу, что ДОМУ стимулируют проведение более масштабных добровольных национальных обзоров.

69. Признавая важность действий на местном уровне для достижения устойчивого развития, Организация Объединенных Наций недавно сформировала коалицию «Локал-2030», которая выступает в качестве платформы и объединения, направленного на поддержку и ускорение осуществления на местном уровне Повестки дня на период до 2030 года и 17 целей в области устойчивого развития.

70. Об успехах в согласовании Новой программы развития городов с глобальными целями свидетельствует активное применение национальных мер в области городской политики. Например, в документе «Local Implementation of the SDGs and New Urban Agenda: Towards a Swedish National Urban Policy» («Достижение ЦУР и осуществление Новой программы развития городов на местном уровне: формирование национальных мер в области городской политики Швеции») подчеркивается, как осуществление Новой программы развития городов способствует выполнению задач, предусмотренных в рамках целей в области устойчивого развития. В национальных докладах Бразилии и Малави прямо говорится о роли национальных мер в области городской политики в реализации положительных результатов развития. Германия сообщила о важности субнациональных мер политики и программ для обеспечения комплексного и устойчивого территориального развития. Обновленные добровольные национальные обзоры предоставили возможность отметить новые успехи.

V. Растущее значение городов и органов местного самоуправления

71. В Новой программе развития городов признается важная роль органов местного самоуправления в содействии устойчивому развитию, стимулировании действий по борьбе с изменением климата и построении инклюзивного и устойчивого будущего для всех. Пандемия COVID-19 лишь подтвердила эту роль. До начала пандемии многие органы местного самоуправления уже приняли свои собственные программы развития городов, чтобы задавать направление территориальному планированию и вносить вклад в подготовку национальных мер в области городской политики.

72. Роль городов в решении глобальных проблем укрепила их легитимность на международной арене, в частности, благодаря Всемирной ассамблее органов местного самоуправления и региональных правительств. «Дипломатия городов», в свою очередь, обратила внимание на местное развитие и мобилизовала ресурсы. Глобальное исследование 47 городов показало, что «дипломатия городов» становится все более распространенным явлением, но зачастую ей не хватает официальных стратегий, подготовки и финансирования⁵⁰.

73. Ассоциации органов местного самоуправления участвуют в межправительственных процессах, повышая внимание к интересам своих избирателей на фоне интересов государств-членов и международного сообщества. Органы местного самоуправления укрепили свои международные институциональные механизмы

⁵⁰ Anna Kosovac and others, “Conducting City Diplomacy: A Survey of International Engagement in 47 Cities” (Chicago Council on Global Affairs, Oct. 2020).

и процессы за счет предоставления ресурсов и технического опыта в таких городах, как Буэнос-Айрес, Мадрид, Москва, Нью-Йорк и Шанхай, а также Хельсинки, где наряду с другими городами Финляндии были представлены материалы для разработки глобального руководства по адаптации к местным условиям целей в области устойчивого развития.

74. «Дипломатия городов» затрагивает города среднего размера, а также города мирового значения и столицы. Имеется множество сведений о достижениях сети «Евроситиз», включая партнерские связи с китайскими городами⁵¹. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию помогает городам в укреплении партнерских связей между городами посредством проведения ежегодного мероприятия «Бридж фор ситис» с участием широкого круга городских субъектов⁵². В ряде стран созданы формы коллективного представительства руководителей городов и мэров⁵³.

75. С 2018 года многие города провели ДОМУ, чтобы задействовать организационные основы целей в области устойчивого развития для целей городского планирования и отслеживания вклада работы, проводимой на местах, в достижение глобальных целей. В 2018 году в Нью-Йорке был впервые предложен официальный механизм проведения ДОМУ, а именно собственная платформа «Глобальные перспективы — городские инициативы», которая позволила согласовать стратегический план города «Единый Нью-Йорк» с 10 из 17 целей в области устойчивого развития. В последующих ДОМУ было зафиксировано, что городское развитие является благоприятствующим фактором в достижении всех 17 целей в области устойчивого развития, а не только цели 11 в области устойчивого развития. Другие города последовали этому примеру: в мае 2020 года было представлено 37 ДОМУ, а в октябре 2021 года — 106, 72 процента из которых были представлены на уровне городов, 16 процентов — на уровне регионов и 13 процентов — на уровне штатов. В общей сложности представители 230 городов подписали Декларацию о добровольном обзоре на местном уровне, подготовленную городом Нью-Йорком⁵⁴.

76. ДОМУ продемонстрировали, как государства-члены могут использовать Новую программу развития городов для достижения целей в области устойчивого развития и выполнения своих обязательств согласно Парижскому соглашению. Не все государства-члены в полной мере осознали актуальность Новой программы развития городов в отличие от многих городов в них: менее 10 процентов государств-членов в Европе представили национальные доклады об осуществлении Новой программы развития городов, в то время как в этом же регионе было представлено наибольшее количество ДОМУ.

77. Финляндия служит удачным примером того, как национальные правительства и органы местного самоуправления могут согласовать политическую поддержку Новой программы развития городов на всех уровнях управления, используя ДОМУ в качестве катализатора. Финляндия использовала ДОМУ для возобновления многоуровневого диалога и получения материалов для подготовки своего добровольного национального обзора, который был обновлен в соответствии с ключевыми факторами Новой программы развития городов. Она

⁵¹ Nikolaos Kontinakis and Jinjing Zhang, “Cooperation Plans and Guidelines: Matching Cities” (URBAN-EU-CHINA Innovation Platform on Sustainable Urbanization, 2018).

⁵² United Nations Industrial Development Organization, “Bridge for Cities 2020 – Driving the Decade of Action through Urban Innovation 2021: Event Report” (5 Oct. 2020).

⁵³ Daniel Pejic, Anna Kosovac and Michele Acuto, “New Foreign Relations Bill Puts ‘City Diplomacy’ at Risk” (10 Sept. 2020).

⁵⁴ UN-Habitat and the New York City Mayor’s Office of International Affairs, “Leading Locally: The Origins and Impact of the Voluntary Local Review” (2021).

также способствовала созданию инклюзивных платформ для обеспечения участия в планировании и принятии решений на всех уровнях, обеспечивая широкое участие в подготовке ДОМУ и привлекая местные общины, меньшинства и уязвимые группы к процессу принятия решений⁵⁵.

VI. Прогресс и трудности во внедрении всеохватной системы представления сведений с поэтапным подходом в рамках Новой программы развития городов

78. На своей сессии в июне 2018 года Группа старших руководителей признала урбанизацию «мегатенденцией» и призвала ООН-Хабитат содействовать сотрудничеству между учреждениями в целях повышения общесистемной согласованности действий в области устойчивой урбанизации. В результате этих усилий была разработана общесистемная стратегия Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития городов (СЕВ/2019/1/Add.5), одобренная Координационным советом руководителей в 2019 году.

79. В 2020 году ООН-Хабитат при поддержке региональных экономических комиссий, других учреждений Организации Объединенных Наций, органов местного самоуправления, субъектов частного сектора, низовых и профессиональных организаций и научных кругов создала Механизм глобального мониторинга состояния городов. В механизме используются критерии для отслеживания, с тем чтобы уменьшить дублирование усилий по подготовке данных, прилагаемых на национальном и местном уровнях. Он предназначен для обеспечения количественной оценки, рейтинга или ранжирования показателей на уровне города, отслеживания прогресса и мониторинга соответствия осуществления Новой программы развития городов достижению целей в области устойчивого развития и других глобальных целей.

80. Механизм глобального мониторинга состояния городов, предусматривающий набор основных показателей городского развития, ориентирован на практичность, с тем чтобы его использование не было затруднительным для городов; на эффективность, с тем чтобы помочь городам отслеживать ход выполнения ими своих обязательств согласно Новой программе развития городов и достижения целей в области устойчивого развития; а также на согласованность, с тем чтобы обеспечить сопоставимость данных.

81. ООН-Хабитат совместно с Европейской комиссией, Международной организацией труда, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, ОЭСР и Всемирным банком работает над согласованием определений городов и сельских районов для совершенствования глобальной сопоставимости данных. В марте 2020 года Статистическая комиссия одобрила предложенный метод и определения⁵⁶ для использования при оценке глобальных и региональных тенденций развития городов с применением технологий наблюдения Земли и методов геопространственного анализа.

82. В осуществление резолюции [71/256](#) Генеральной Ассамблеи секретариат разработал руководящие принципы представления сведений об осуществлении Новой программы развития городов, чтобы предоставить правительствам и заинтересованным сторонам возможность проводить периодические обзоры

⁵⁵ Аналогичные меры были приняты в Мангейме (Германия), штате Гавайи (США) и Сан-Паулу (Бразилия).

⁵⁶ European Commission (Eurostat and the Directorate-General for Regional and Urban Policy), “A recommendation on the method to delineate cities, urban and rural areas for international statistical comparisons” (March, 2020).

прогресса, оценки воздействия и обеспечения эффективного и своевременного осуществления Новой программы развития городов.

83. Платформа программы развития городов была создана в осуществление рекомендации, содержащейся в четырехгодичном докладе 2018 года, о поддержке государств-членов и партнеров в принятии универсальных норм и глобальных механизмов для устойчивого развития городов. Платформа, созданная при содействии ООН-Хабитат, представляет собой виртуальное хранилище данных, работающее по принципу «одно окно», куда государства-члены и заинтересованные стороны могут загружать обновленную информацию о ходе осуществления Новой программы развития городов. На платформе имеется портал для публикации добровольных национальных докладов о ходе осуществления Новой программы развития городов, функция отслеживания осуществления действий, заявленных на Всемирном форуме по вопросам городов в 2020 году, хранилище данных о передовом опыте развития городов и обучающие ресурсы.

84. Региональные экономические комиссии принимали активное участие в разработке общесистемной стратегии и Механизма мониторинга, обеспечивая согласованность с региональными особенностями. Появление ДОМУ способствовало использованию открытых информационных табло для отображения прогресса, в том числе в штате Гавайи (США) и таких городах, как Лос-Анджелес (США) и Хельсингборг (Швеция). В Кении, Испании и Филиппинах действуют национальные координационные механизмы Новой программы развития городов, а в Аммане (Иордания) и Агадире (Марокко) — инициативы в области сотрудничества на местном уровне.

85. За отчетный период 2018–2022 годов только 25 стран представили доклады о ходе осуществления Новой программы развития городов. В отсутствие всеобъемлющих докладов, ожидаемых от государств-членов, для получения фактических сведений об осуществлении Новой программы развития городов и их мониторинга используется комбинированный метод, предполагающий дополнительные региональные обзоры, консультации с участием широкого круга партнеров и обзор докладов на местном уровне, включая ДОМУ.

VII. Рекомендации

A. Выполнение рекомендаций четырехгодичного доклада 2018 года

86. Генеральный секретарь отмечает, что государства-члены добились прогресса в выполнении рекомендаций четырехгодичного доклада 2018 года, но что не вся работа выполнена, а государствам-членам необходимо будет активизировать усилия в предстоящие четыре года, особенно в связи с ситуацией, создавшейся в результате пандемии.

87. Что касается рекомендации в отношении сбора и анализа разукрупненных данных, то, например, система Организации Объединенных Наций добилась успехов в согласовании определений городов и сельских районов, однако разукрупненные данные по-прежнему отсутствуют в достаточном объеме на местном уровне, особенно ввиду того, что страны и города стремятся к децентрализации.

88. В соответствии с рекомендацией о том, чтобы государства-члены начали применять национальную выборку городов и разукрупнять данные по пространственному признаку, ООН-Хабитат в 2019 году направила запрос об утверждении этих элементов в Межучрежденческую и экспертную группу по показателям

достижения целей в области устойчивого развития. Национальное выборочное обследование обеспечивает репрезентативную выборку городов, соответствующую их территории, географическому расположению и истории, для более эффективной подготовки национальных докладов. С 2018 года более 90 национальных статистических управлений прошли подготовку по применению подхода национальной выборки городов.

89. Что касается рекомендации по укреплению потенциала национальных и субнациональных правительств, то международное сообщество приступило к осуществлению новых инициатив, как отмечалось в разделе IV выше. Хотя проведение всеобъемлющей оценки представляется затруднительным, очевидно, что многие страны по-прежнему недостаточно осведомлены о том, каким образом осуществление Новой программы развития городов может помочь ускорить достижение целей в области устойчивого развития и других глобальных целей. Необходимо укреплять потенциал для использования движущих факторов Новой программы развития городов, особенно в странах со стремительной урбанизацией.

90. Международное сообщество добилось успехов в осуществлении рекомендации по укреплению существующих многосторонних платформ, способствующих участию и вовлечению. Учреждения Организации Объединенных Наций создали платформы для укрепления потенциала и обмена инструментами и опытом в поддержку осуществления Новой программы развития городов. Платформа «Города» собрала вместе восемь программ городского развития Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Сеть городского развития и урбанизации Программы развития Организации Объединенных Наций, которая функционирует в 170 странах и территориях, где был выявлен передовой опыт с помощью виртуальной платформы «Сити-ту-сити нетворк». К дополнительным платформам относятся: Глобальная платформа для экологических городов; Стратегия ускорения мер по прекращению эпидемии ВИЧ/СПИДа в городах; инициатива «Объединение усилий в целях построения «умных» экологических городов». Важную роль играют Механизм осуществления городской продовольственной повестки и инициатива «Зеленые» города» Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Форум мэров ЕЭК и инициатива #WithRefugees («В поддержку беженцев») Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, которую подписали представители 275 городов⁵⁷.

91. Содержащаяся в докладе 2018 года рекомендация о разработке всеохватных, основанных на фактах и комплексных национальных мер в области городской политики привела к значительному увеличению числа стран, которые в настоящее время применяют такие меры. Утверждение Статистической комиссией Организации Объединенных Наций в 2020 году ряда национальных мер в области городской политики в качестве показателя цели 11 в области устойчивого развития (показатель 11.a.1) повысило интерес национальных правительств и органов местного самоуправления к разработке мер городской политики. Тем не менее, проблемы в части осуществления национальных мер политики для оказания воздействия на местах остаются нерешенными.

92. Рекомендация по созданию механизмов долгосрочного и предсказуемого финансирования для осуществления и мониторинга Новой программы развития городов остается в основном невыполненной. Возможности получения доходов на местном уровне по-прежнему ограничены, особенно в малых городах и городах среднего размера. Необходимо активизировать привлечение инвестиций в

⁵⁷ URL: <https://www.unhcr.org/withrefugees/cities/>.

местную и национальную инфраструктуру для обеспечения сбора, проверки достоверности, анализа и распространения данных. Государствам-членам будет необходимо привлекать участников из всех секторов государственной власти на всех соответствующих уровнях к принятию решений об инвестициях. Успешное делегирование обязанностей на субнациональный уровень, даже если в его основе лежит передача фискальных полномочий и санкционирование субсуверенных займов, в значительной степени зависит от существующих систем и традиций управления.

В. Рекомендации по ускорению осуществления Новой программы развития городов

93. Помимо призыва к государствам-членам продолжать предпринимать усилия по выполнению рекомендаций, содержащихся в четырехгодичном докладе 2018 года, которые остаются в силе и задают направление политики на следующие четыре года, для ускорения осуществления Новой программы развития городов в рамках настоящего доклада Генеральный секретарь предлагает следующие рекомендации:

а) государствам-членам рекомендуется приложить целенаправленные усилия для повышения значимости Новой программы развития городов, позиционируя ее обязательства в области преобразований и ключевые движущие факторы как готовые для использования инструменты, позволяющие странам достичь цели в области устойчивого развития, выполнить свои обязательства в рамках Парижского соглашения и других глобальных повесток дня, а также отразить эти достижения в их докладах, представляемых согласно глобальным соглашениям. Такая схема «средства-цели» должна сопровождаться практическими планами действий. Практическая информационно-разъяснительная деятельность такого рода необходима для привлечения повышенного внимания государств-членов к вопросам устойчивой урбанизации, включения Новой программы развития городов в международные резолюции, ускорения ее осуществления и увеличения числа представляемых национальных докладов;

б) в поддержку вышесказанного рекомендуется, чтобы Организация Объединенных Наций продолжала разрабатывать основанные на фактических данных практические указания по осуществлению Новой программы развития городов и связанных с ней аспектов Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и обновила рамочную программу действий по осуществлению Новой программы развития городов в тесной консультации с государствами-членами, органами местного самоуправления и заинтересованными сторонами, как это предусмотрено в пункте 5 резолюции [72/226](#) Генеральной Ассамблеи;

в) рекомендуется, чтобы правительства и все местные и негосударственные субъекты использовали опыт, извлеченный из пандемии COVID-19, для переориентации и ускорения осуществления Новой программы развития городов. Города находились на переднем крае принятия мер реагирования и будут определять процесс восстановления. Пандемия лишь усугубила уже существовавшую ранее проблему неравенства и создала новые факторы уязвимости. Она подчеркнула важность общественных благ и обеспечивающих их государственных учреждений и способствовала повышению осведомленности о фискальной автономии, необходимой органам местного самоуправления для их финансирования;

d) исходя из вышесказанного, рекомендуется, чтобы жилье и связанные с ним основные услуги были интегрированы с вопросами здравоохранения, дохода, образования и доступа к основным услугам в качестве пяти элементов общественного договора, как это указано в «Нашей общей повестке дня». Внедрение этого комплекса социальных гарантий позволит государствам-членам бороться с многочисленными формами неравенства и сокращать масштабы нищеты. Такой комплексный подход будет иметь решающее значение: Новая программа развития городов предоставляет государствам-членам возможность использовать инвестиции в доступное жилье для улучшения состояния здоровья населения, создания рабочих мест, повышения уровня обучения на дому и расширения доступа к цифровым технологиям;

e) государствам-членам рекомендуется более целенаправленно использовать Новую программу развития городов для укрепления усилий по защите экосистем нашей планеты. Выполняя обязательства в области преобразований и применяя ключевые движущие факторы, страны могут ускорить осуществление мер по борьбе с изменением климата, обеспечить охрану биоразнообразия и сократить масштабы загрязнения окружающей среды. Необходимо изучить вопросы применения целенаправленных усилий по увеличению масштабов городского аспекта определяемых на национальном уровне вкладов, укрепления сопротивляемости к изменению климата и адаптации к нему, принятия решений, основанных на природных факторах, и загрязнения морской среды;

f) государствам-членам настоятельно рекомендуется активизировать осуществление Новой программы развития городов в странах, восстанавливающихся от последствий конфликтов и стихийных бедствий. Перемещение населения в города становится все более распространенным следствием бедствий и конфликтов, а все большее число беженцев, мигрантов и внутренне перемещенных лиц проживает в городах. Коллективное планирование и совместная разработка программ оказания основных услуг с привлечением перемещенных лиц и представителей коренного населения повышает социальную сплоченность и тем самым способствует обеспечению мира и безопасности, а также улучшает условия жизни;

g) наконец, государствам-членам настоятельно рекомендуется рассмотреть институциональные механизмы с целью вовлечения органов местного самоуправления и региональных правительств в межправительственные и национальные процессы планирования. Данная рекомендация основывается на Новой программе развития городов и содержащемся в ней призыве укреплять координацию между различными уровнями власти — обязательство, которое доказало свою актуальность в условиях пандемии COVID-19. Она также отражает стремление государств-членов к стимулированию более инклюзивной и сетеобразующей формы многосторонности, как это указано в «Нашей общей повестке дня».