



**Основная сессия 2007 года**  
Женева, 2–27 июля 2007 года  
Пункт 13(d) предварительной повестки дня\*  
**Экономические и экологические вопросы:**  
**населенные пункты**

## **Скоординированное осуществление Повестки дня Хабитат**

### **Доклад Генерального секретаря**

#### *Резюме*

В настоящем докладе содержится обзор основных новых проблем и задач, стоящих перед миром, в котором происходит стремительная урбанизация. Эти вопросы дополнительно анализируются с точки зрения их влияния на реализацию обязательств, содержащихся в Повестке дня Хабитат, и соответствующих согласованных на международном уровне целей в области развития. В докладе освещаются некоторые основные результаты и мероприятия, проводимые Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) для активизации скоординированного осуществления Повестки дня Хабитат. В нем проводится обзор основных факторов, препятствующих принятию эффективных мер, и предлагаются рекомендации в отношении деятельности в будущем.

В докладе содержится рекомендация о принятии безотлагательных мер, с тем чтобы вопросы устойчивой урбанизации и сокращения масштабов нищеты в городских районах нашли свое отражение в национальных стратегиях развития. В нем содержится призыв к активизации деятельности национальных комитетов Хабитат, с тем чтобы те включали деятельность по мониторингу и осуществлению Повестки дня Хабитат в национальные планы развития и стратегии сокращения масштабов нищеты. В докладе предлагается провести обзор макроэкономической политики, способствующей инвестированию в строительство жилья и развитие городских районов в интересах малоимущих, как не только одного из средств нейтрализации негативных социальных последствий стремительной урбанизации, но и как фактора, стимулирующего экономическое

\* E/2007/100.



развитие и создание рабочих мест на местном уровне. Такие меры будут способствовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на уровне городов. В докладе также говорится о необходимости создания более эффективного институционального механизма для повышения эффективности общесистемной координации и согласованных стратегических ответных мер со стороны системы Организации Объединенных Наций и партнеров по Повестке дня Хабитат, направленных на решение многоаспектных задач, обусловленных стремительной урбанизацией, а также обеспечение реализации Повестки дня Хабитат и связанных с ней согласованных на международном уровне целей в области развития в целом. В нем также рекомендуется включить вопросы об устойчивой урбанизации в качестве постоянного пункта в повестку дня проводимых на высоком уровне дискуссий по проблемам устойчивого развития.

## Содержание

|   | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение .....   | 1             | 4           |
| II. Проблемы и последствия стремительной и хаотичной урбанизации .....  | 2–12          | 4           |
| III. Обеспечение осуществления более эффективных и скоординированных мер реагирования .....                                     | 13–48         | 6           |
| A. Обеспечение согласованности мероприятий в области контроля и информационно-пропагандистской деятельности .....               | 15–24         | 7           |
| B. Сосредоточение внимания на основных определяющих факторах устойчивой урбанизации и предотвращения возникновения трущоб ..... | 25–32         | 9           |
| C. Стратегические партнерские связи .....   | 33–34         | 12          |
| D. Подход к деятельности на глобальном уровне .....   | 35            | 12          |
| E. Подход к деятельности на региональном уровне .....   | 36–38         | 13          |
| F. Подход к деятельности на страновом уровне .....  | 39–46         | 14          |
| G. Подход к деятельности на местном уровне .....  | 47–48         | 15          |
| IV. Повышение отдачи используемых ресурсов .....  | 49–56         | 15          |
| V. Выводы и рекомендации .....  | 57–63         | 18          |

## I. Введение

1. Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с пунктом (с) решения 2006/247 Экономического и Социального Совета.

## II. Проблемы и последствия стремительной и хаотичной урбанизации

2. 2007 год является поворотным в истории человечества. Впервые половина всех людей будут жить в больших и малых городах. Ожидается, что к 2030 году данный показатель будет составлять уже две трети. Этот стремительный и необратимый процесс наступления эры урбанизации открывает целый ряд возможностей. Крупные города, особенно в условиях глобализации мировой экономики, являются движущей силой роста, международной торговли и коммерции, туризма и системы оказания более эффективных услуг.

3. Однако такой процесс порождает целый ряд социальных, экономических и экологических проблем. Урбанизация ведет к необратимым изменениям в структурах потребления и производства. Эти изменения касаются применяемых нами практических методов использования земельных, водных и энергоресурсов. Помимо этого, урбанизация ведет к изменению объема и степени токсичности отходов, являющихся результатом нашей жизнедеятельности. В развитых странах урбанизация более не представляет собой миграцию людей в города. В то же время она характеризуется разрастанием городских районов и более интенсивным потреблением энергетических ресурсов. Хотя города занимают лишь немногим более 2 процентов от общей площади земли, на их долю в настоящее время приходится 70 процентов всех отходов и выбросов парниковых газов, вызывающих изменение климата.

4. При этом 95 процентов роста городских районов приходится на развивающиеся страны, и 2007 год будет также годом, когда, по прогнозам, число обитателей городских трущоб в мире достигнет 1 миллиарда человек. В случае сохранения нынешних тенденций к 2020 году это число увеличится еще на 400 миллионов человек.

5. Подавляющее большинство из этого 1 миллиарда обитателей трущоб, или каждый третий городской житель, живут в опасных для жизни условиях. Они лишены безопасного жилья, не имеют доступа к водоснабжению и санитарии, а также к современным системам энергоснабжения и сбора и удаления отходов.

6. В двух основных докладах ООН-Хабитат, опубликованных в 2006 году, говорилось о масштабах и глубине проблем, которые стоят перед странами, где происходит стремительная глобализация. В первом докладе, озаглавленном «Водоснабжение и санитария в городах мира», было указано, что небольшие города и города-спутники, которые растут быстрее всего, располагают наименьшими возможностями в плане удовлетворения потребностей своего стремительно увеличивающегося населения, связанных с водоснабжением и санитарией. Отсутствие потенциала, необходимого для планирования и инвестирования, и неустойчивость систем предоставления услуг являются двумя важнейшими факторами, обуславливающими ухудшение здоровья людей и загрязнение местной окружающей среды.

7. Во втором докладе, озаглавленном «Доклад о положении в городах мира, 2006–2007 годы», впервые говорится о том, насколько бедственным на самом деле является положение городской бедноты. Содержащиеся в этом докладе выводы имеют большое значение в нескольких отношениях. Они развенчивают давний миф о том, что городские бедняки в силу того, что они живут в лучше обеспеченных городских районах, являются более состоятельными, чем малоимущие сельские жители. В докладе содержится информация о том, что условия жизни в городских трущобах являются столь же плохими, что и в бедных сельских районах, и может быть даже хуже. Обитатели трущоб также часто голодают, недоедают или болеют, как и их сельские «собратья». Живущие в трущобах женщины подвергаются самой большой опасности заражения ВИЧ по сравнению с представителями всех других сегментов населения. Показатели детской смертности в трущобах во всех развивающихся странах остаются неизменно высокими, причем даже в тех из них, где осуществляются согласованные политика и стратегии в целях сокращения детской смертности. Во многих районах трущоб, особенно в странах Африки к югу от Сахары и в некоторых районах Южной Азии, одним туалетом пользуются до 300 человек, и это положение оказывает прямое негативное влияние с точки зрения уважения человеческого достоинства, обеспечения безопасности и охраны здоровья всего населения, особенно женщин.

8. Результаты параллельно проводившихся исследований по вопросам безопасности людей в трущобах городов и в находящихся в бедственном положении городских районах свидетельствуют о том, что преступность, наркомания, насилие и сексуальные надругательства являются там реалиями повседневной жизни, о которых говорится мало и которые не находят своего отражения в официальной статистике. Кроме того, в периоды антропогенных или стихийных бедствий городская беднота страдает в непропорционально большой степени и наиболее серьезно. Жители трущоб и нищих городских районов, проживая на наиболее опасных или неадекватно спланированных участках территории, являются в наибольшей степени уязвимыми перед лицом наводнений, оползней и пожаров.

9. Высокие уровни безработицы и неполной занятости среди представителей городской бедноты, а также тот факт, что приобретать продовольствие и основные услуги они могут лишь за счет денежных средств, также порождают для них большую, чем для сельских бедняков, опасность надолго оказаться в оковах нищеты.

10. Особую озабоченность вызывают две тенденции, о которых говорится в «Докладе о положении в городах мира». Первая тенденция заключается в том, что общемировой показатель роста численности городского населения, который, по оценкам, составляет 2,24 процента, фактически равняется показателю прироста населения трущоб, который равен 2,22 процента. Различия между регионами с точки зрения показателей прироста населения в городских районах и трущобах являются значительными: от соответственно 0,75 процента и 0,72 процента в развитых странах до 2,89 процента и 2,2 процента в Южной Азии; 2,96 процента и 2,71 процента в Западной Азии; и 4,58 процента и 4,53 процента в странах Африки, расположенных к югу от Сахары. При этом представленные цифры могут говорить о том, что значительная доля, если не подавляющее большинство, лиц, мигрирующих в города или родившихся в городах, пополняют ряды городской бедноты.

11. О второй тенденции свидетельствуют результаты оценки прогресса в рамках деятельности по улучшению условий жизни в трущобных районах и предупреждению их возникновения. Из более чем 100 стран, где проводились обследования, лишь 8 могут считаться эффективно решающими эти задачи, поскольку они добились ощутимого прогресса в сокращении показателей разрастания трущоб и уменьшении числа их обитателей. Еще в 15 странах отмечаются скромные успехи в плане либо сокращения, либо стабилизации показателей разрастания трущобных районов. В 50 охваченных обследованиями странах необходимые меры не принимаются, и имеет место стремительный рост трущоб.

12. Последствия того, о чем говорилось выше, являются очевидными. Мы более не можем игнорировать факт урбанизации нищеты и обездоленности. Игнорируя его, мы рискуем не достичь согласованных на международном уровне целей в области развития, связанных с борьбой с голодом и недоеданием, репродуктивным здоровьем и младенческой смертностью, ВИЧ/СПИДом и другими заболеваниями, водоснабжением и санитарией и равенством полов в интересах значительного числа бедняков, которое продолжает увеличиваться. Мы также рискуем допустить массовое социальное обнищание и маргинализацию со всеми их сопутствующими негативными последствиями для мира, социальной стабильности и безопасности.

### **III. Обеспечение осуществления более эффективных и скоординированных мер реагирования**

13. Выводы, основанные на вышеупомянутых важных оценках, касающихся урбанизации нищеты и обездоленности, привели к пересмотру ООН-Хабитат своей роли и стратегии. В течение отчетного периода ООН-Хабитат принимал участие в подготовке среднесрочного стратегического и институционального плана на 2008–2013 годы, в рамках которых проводились активные консультации с партнерами в области развития, органами системы Организации Объединенных Наций и государствами-членами. Включенные в вышеупомянутый план цели предусматривают содействие общесистемному реформированию Организации Объединенных Наций и обеспечению согласованности ее мероприятий путем усиления стимулирующей и координационной роли ООН-Хабитат в контексте мониторинга и реализации Повестки дня Хабитат и связанных с ней согласованных на международном уровне целей в области развития.

14. Главная особенность плана заключается в применении комплексного подхода к деятельности по оказанию правительствам и их партнерам в области развития помощи, с тем чтобы вопросы устойчивой урбанизации и сокращения масштабов нищеты в городах нашли свое отражение в их соответствующих национальных планах и приоритетах развития. Это предполагает применение согласованного подхода в отношении мониторинга и пропагандистской деятельности в интересах повышения уровня информированности политических деятелей и представителей директивных органов; сосредоточение внимания на основных определяющих факторах улучшения условий жизни в трущобных районах, предотвращение возникновения трущоб и сокращение масштабов городской нищеты; установление отношений стратегического сотрудничества в

рамках и вне системы Организации Объединенных Наций для оказания необходимой поддержки в деле укрепления потенциала; и мобилизацию и задействование международных и национальных ресурсов в целях осуществления капиталовложений в жилищное строительство и в создание объектов соответствующей инфраструктуры и систем обслуживания в интересах малоимущих.

#### **А. Обеспечение согласованности мероприятий в области контроля и информационно-пропагандистской деятельности**

15. В силу своего межсекторального характера вопросы, касающиеся устойчивой урбанизации и сокращения масштабов нищеты в городских районах, выходят за рамки круга ведения какого-то одного учреждения. Для их решения требуется общесистемный подход к осуществлению контроля и информационно-пропагандистской деятельности, с тем чтобы можно было более четко устанавливать нормативные рамки и предоставлять информацию, необходимую для принятия решений на глобальном, региональном и страновом уровнях. В течение отчетного периода ООН-Хабитат проводил успешную работу по мобилизации, касавшуюся, в частности, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирного банка, с тем чтобы согласовать с ними методологию сбора и анализа данных по проблематике трущоб, нищеты и обездоленности в городских районах. Применение такого скоординированного подхода позволило сделать конструктивные выводы в рамках «Доклада о положении в городах мира, 2006–2007 годы», о которых подробно говорилось выше. Хотя эти и другие выводы способствовали лучшему пониманию во всем мире масштабов и глубины проблем, связанных с нищетой в городах и условиями жизни в трущобах, необходимо обеспечить значительное ускорение прогресса на страновом уровне, с тем чтобы добиться выполнения связанных с населенными пунктами целей, а также других согласованных на международном уровне целей в области развития.

16. Важный первый шаг заключается в согласовании методологии сбора и анализа данных, с тем чтобы аспект урбанизации учитывался в процессе отслеживания реализации всех согласованных на международном уровне целей в области развития. Такой подход позволил бы устранить существующий пробел в информации, касающейся социальных, экономических и экологических последствий стремительной урбанизации, подлинных масштабов нищеты в городах и пространственного местонахождения целевых групп. Такой пробел стал серьезным препятствием в деле реализации согласованных на международном уровне целей в области развития в городах, поскольку отсутствовала надежная информация, необходимая для разработки и обоснования стратегий и принимаемых директивных решений, что становилось причиной некачественно спланированного или неадекватного оказания основных услуг, в том числе в таких областях, как водоснабжение и санитария, образование и здравоохранение.

17. Ликвидация этого информационного пробела стала бы первым шагом в деле проведения на глобальном и страновом уровнях более последовательных дискуссий по нормативным вопросам на основе более надежной информации.

На страновом уровне это облегчило бы выполнение страновыми группами Организации Объединенных Наций задачи, которая заключается в интеграции проблемы нищеты в городских районах в процесс реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Это также помогло бы правительствам и их партнерам в области развития лучше понять, сколь важно учитывать фактор урбанизации в их соответствующих национальных планах развития и, где это целесообразно, в стратегиях сокращения масштабов нищеты (ССН).

18. На глобальном уровне согласованный подход к отслеживанию социальных, экономических и экологических последствий урбанизации, нищеты и обездоленности в городах в значительной степени способствовал бы проведению просветительско-пропагандистской работы и повышению уровня информированности по этой проблеме, что стало бы одной из основных мер по мобилизации партнеров и ресурсов.

19. Именно этого отчасти удалось добиться в результате проведения серии как международных, так и региональных совещаний на высоком уровне, посвященных вопросам устойчивой урбанизации, сокращения масштабов нищеты и улучшения условий жизни в трущобах. Если говорить о деятельности на глобальном уровне, то в рамках четвертой сессии Всемирного форума городов, которая проводилась правительством Канады в Ванкувере в июне 2006 года, удалось собрать более 10 000 представителей правительств, местных органов управления, организаций гражданского общества и частного сектора из 156 стран. Основное внимание в ходе Форума, которому предшествовал Всемирный молодежный форум, уделялось обсуждению нормативных вопросов, обмену идеями в отношении практических действий и распространению передового опыта в области устойчивого развития городских районов.

20. Основные итоги Всемирного форума городов могут быть обобщены следующим образом:

а) адаптация к условиям урбанизации. Форум признал, что стремительная урбанизация потребует серьезной переоценки политики, практических методов и законодательных актов, с тем чтобы ликвидировать негативные социальные, экономические и экологические последствия формирования преимущественно «городского мира»;

б) от изолированности к сотрудничеству — необходимость укрепления эффективно действующих коалиций в интересах удовлетворения потребностей городской бедноты. Форум признал необходимость вовлечения городской бедноты в процесс принятия решений, которые затрагивают условия ее жизни, а также признания ее «права жить в городе»;

в) покрытие расходов, связанных с улучшением состояния трущобных районов и устойчивым развитием инфраструктуры. Форум признал наличие пробела в нынешнем международном и национальных механизмах финансирования жилищного строительства и механизмах муниципального финансирования, призванных обеспечивать строительство удобного и доступного по ценам жилья и связанных с ним основных объектов городской инфраструктуры, связанной с оказанием услуг;

г) пересмотр подхода к процессу планирования: применение новой парадигмы устойчивого и инклюзивного развития городских районов. Форум



признал исключительно важную роль центральных органов управления и местных властей в плане обеспечения инклюзивного и основанного на принципе участия планирования в интересах решения проблем, которые порождает стремительная урбанизация. Форум рекомендовал пропагандировать более устойчивые модели потребления и производства путем уменьшения степени негативного воздействия городов на окружающую среду, с тем чтобы смягчить остроту глобальных экологических проблем, включая изменение климата.

21. Средства массовой информации уделили этому мероприятию самое пристальное внимание и на протяжении нескольких месяцев продолжали освещать социальные, экономические и экологические проблемы, с которыми сталкиваются города и страны, переживающие стремительную урбанизацию.

22. Столь же беспрецедентным было и активное участие в Форуме системы Организации Объединенных Наций — в заседаниях вне рамок саммита. Более 20 учреждений, региональных комиссий, программ и фондов, включая Группу Всемирного банка и региональные банки развития, приняли активное участие в 26 мероприятиях и инициировали организацию еще семи. Таким образом, Форум предоставил уникальную возможность для проведения с привлечением широкого круга участников дискуссий по нормативным вопросам и обмена специальными знаниями, опытом и извлеченными уроками.

23. Если говорить о работе на региональном уровне, то в 2006 году в тесном сотрудничестве с региональными комиссиями было организовано три министерских совещания, посвященных вопросам жилищного строительства и развития городских районов. Основное внимание в рамках этих совещаний уделялось обеспечению учета фактора урбанизации в контексте реализации Повестки дня Хабитат и связанных с нею согласованных на международном уровне целей в области развития.

24. Результаты этих глобальных и региональных форумов свидетельствуют о все более насущной необходимости создания четко структурированных платформ, необходимых для изучения связанных с урбанизацией аспектов реализации согласованных на международном уровне целей в области развития. В настоящее время ООН-Хабитат видоизменяет архитектуру Всемирного форума городов, с тем чтобы он играл ведущую роль в глобальной информационно-пропагандистской деятельности, связанной с вопросами устойчивой урбанизации и сокращения масштабов нищеты в городах.

## **В. Сосредоточение внимания на основных определяющих факторах устойчивой урбанизации и предотвращения возникновения трущоб**

25. В рамках деятельности ООН-Хабитат в контексте скоординированного осуществления Повестки дня Хабитат все большее внимание уделяется связанной с улучшением состояния трущоб цели, содержащейся в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>; достижению связанной с водоснабжением и санитарией цели, предусмотренной в Йоханнесбургском плане

<sup>1</sup> См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

выполнения решений<sup>2</sup>; и цели, которая состоит в предотвращении возникновения трущоб и которая была рекомендована Генеральной Ассамблеей в пункте 56(m) Итогового документа Всемирного саммита 2005 года<sup>3</sup>. Эти цели являются стратегическим исходным пунктом с точки зрения достижения двудесяти цели Повестки дня Хабитат — «надлежащее жилье для всех» и «устойчивое развитие населенных пунктов в урбанизирующемся мире».

26. В рамках консультаций с государствами-членами, другими органами системы Организации Объединенных Наций и партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат были определены пять взаимосвязанных областей основной деятельности. Эти области также соответствуют основным определяющим факторам решения проблемы устойчивой урбанизации и сокращения масштабов нищеты в городских районах. К ним относятся: а) эффективная информационно-пропагандистская деятельность, мониторинг и партнерские отношения; б) основанное на принципе участия планирование, управление и стратегическое руководство в сфере городского хозяйства; в) принимаемые в интересах малоимущих меры, касающиеся земельных ресурсов и жилья; г) экологически рациональные базовые объекты городской инфраструктуры и услуги; и е) укрепление финансовых систем населенных пунктов.

27. Все эти пять основных областей деятельности охватывают вопросы гендерной проблематики, а также подход, основанный на учете возрастных факторов и прав человека, и в каждой области предусмотрены цели и показатели достижения результатов. Эти ключевые определяющие факторы и основные области деятельности составляют ту основу, которая позволит системе Организации Объединенных Наций разработать системный подход в отношении:

а) установления контрольных показателей мониторинга и реализации Повестки дня Хабитат и связанных с ней согласованных на международном уровне целей в области развития в городских районах;

б) определения того, кто и где выполняет ту или иную работу, с тем чтобы выявить пробелы и случаи дублирования усилий, а также повысить эффективность координации программ;

в) налаживание стратегических отношений партнерства, основанных на взаимодействии и сравнительных преимуществах, в частности, в интересах предоставления консультативных услуг по вопросам политики и оказания поддержки в деле укрепления потенциала на страновом уровне.

28. В течение отчетного периода активизировалось рабочее взаимодействие, связанное с созданием базовых объектов инфраструктуры и оказанием услуг, в рамках партнерских отношений с другими органами системы Организации Объединенных Наций, включая Всемирный банк, в том числе через посредство Союза городов, в контексте исследования по вопросу о культурных правах на город, которое проводилось совместно с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; в ходе обзора передовых практи-

---

<sup>2</sup> План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (*доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава 1, резолюция 2, приложение).

<sup>3</sup> См. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи.

ческих методов работы инклюзивных систем государственного управления, который проводится с участием Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата, и в контексте дальнейшей совместной деятельности с Всемирной организацией здравоохранения, связанной с разработкой показателей состояния здравоохранения для городов.

29. Что касается обеспечения населения жильем, то в рамках Программы Организации Объединенных Наций по правам человека (ППЧООН), совместного мероприятия Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Консультативной группы по вопросу о насильственных выселениях и ООН-Хабитат, совместно с Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам осуществляется разработка комплекса показателей. Эти показатели будут применяться в форме вопросника, с тем чтобы помочь государствам-членам в проведении обзора и оценки их соответствующих законов, касающихся прав на жилье представителей находящихся в ущемленном и уязвимом положении групп населения.

30. В контексте более широких усилий, предпринимаемых с целью привлечь внимание к правам на жилье отдельных уязвимых групп, был опубликован доклад, озаглавленный «Право коренных народов на адекватное жилье: мировой обзор» (HS/734/05E), который был представлен на пятой сессии Постоянного форума по вопросам коренных народов в мае 2006 года. На 2007 год в рамках последующей деятельности запланировано проведение, при содействии правительства Канады, совещания группы экспертов по вопросам положения коренных народов в городах и миграции. О результатах этого мероприятия будет сообщено на шестой сессии Постоянного форума в мае 2007 года. ППЧООН планирует провести аналогичное исследование, посвященное правам на жилье инвалидов, внутренне перемещенных лиц и беженцев.

31. Глобальная сеть разработчиков средств землеустройства успешно задействовала примерно 30 учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций, двусторонних и многосторонних доноров, исследовательских организаций и профессиональных ассоциаций в целях рассмотрения имеющего основополагающее значение вопроса о правах малоимущих жителей городских районов на землю и на собственность. Эта сеть, координируя использование ресурсов и специальных знаний, оказывает государствам-членам и их партнерам в области развития помощь в разработке и применении широкого круга нормативных и оперативных инструментов и руководящих принципов в целях совершенствования отвечающих интересам бедняков политики и законов, касающихся земельных ресурсов, а также практических методов управления имуществом.

32. 6 марта 2007 года в ходе сессии Комитета высокого уровня по программам (КВУП) ООН-Хабитат организовал межучрежденческое совещание по вопросам урбанизации. Участники совещания признали, что 2007 год станет поворотным с точки зрения тенденций в области урбанизации, поскольку впервые в городах будет проживать более половины от общей численности населения планеты. Поскольку в Африке, в Азии и в Латинской Америке, соответственно, 72, 46 и 33 процента городских жителей являются обитателями трущобных районов, для которых характерны нищета и высокие показатели безработицы или полной занятости, а также ограниченность доступа к базовым услугам, содействие налаживанию эффективного управления городским хозяйством

должно рассматриваться в качестве одной из приоритетных задач всей системы Организации Объединенных Наций. Поэтому участники совещания рекомендовали провести тематическую дискуссию по теме «Нищета в городах» или «Урбанизация: проблемы и возможности», которая должна состояться на следующей сессии Координационного совета руководителей (КСР), с тем чтобы обеспечить принятие системой Организации Объединенных Наций согласованных стратегических мер реагирования на многоаспектные проблемы, порожденные стремительной урбанизацией. Участники совещания также согласовали механизмы сотрудничества организаций системы Организации Объединенных Наций в контексте анализа политики и выявления возможностей для повышения эффективности совместных программ работы в области укрепления потенциала, необходимого для сокращения масштабов нищеты в городах, включая «локализацию целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия».

### **С. Стратегические партнерские связи**

33. В Повестке дня Хабитат признается, что основная ответственность за осуществление лежит на государствах-членах; в ней далее признается ведущая роль и вклад местных органов власти. В то же время основной объем инвестиций для целей строительства жилья и создания базовых объектов городской инфраструктуры и систем услуг поступает от частного сектора и отдельных граждан. Обе эти группы участников нуждаются в более благоприятствующей политике и нормативных рамках, которые позволили бы решать проблемы, обусловленные стремительной урбанизацией.

34. Роль и вклад стратегических партнеров на глобальном, региональном и страновом уровнях имеют решающее значение для поддержки таких усилий. Хотя ООН-Хабитат продолжает укреплять партнерские связи и коалиции, например, с органами Организации Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями и партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат, цель состоит в том, чтобы добиться резкого увеличения числа партнеров и объединений, оказывающих поддержку деятельности, которая направлена на решение задач, связанных с устойчивой урбанизацией и сокращением масштабов нищеты в городах.

### **Д. Подход к деятельности на глобальном уровне**

35. Мероприятия, проводимые ООН-Хабитат на глобальном уровне, будут связаны главным образом с мониторингом, пропагандистской работой и содействием обсуждению нормативных вопросов, а конечная цель будет состоять в мобилизации широкой поддержки в интересах обеспечения устойчивой урбанизации. Мероприятия на глобальном уровне будут включать:

а) глобальную кампанию за устойчивую урбанизацию, которая определит направленность деятельности в политической области и информационно-пропагандистской деятельности на глобальном и региональном уровнях, а также процесса подготовки нормативных инструментов в поддержку мониторинга и реализации Повестки дня Хабитат и связанных с ней согласованных на

международном уровне целей в области развития на глобальном, региональном, национальном и местном уровнях;

б) ООН-Хабитат предлагает организовать ежегодное совещание «за круглым столом» с участием международных финансовых учреждений в целях укрепления их глобальных и страновых стратегий путем включения в них аспектов, связанных с устойчивой урбанизацией и сокращением масштабов нищеты в городах;

с) создание в рамках Группы по рациональному природопользованию (ГРП) системы целевого руководства осуществлением Повестки дня Хабитат, аналогичной системе, которая была создана в связи с Повесткой дня на XXI век. Эта система позволит всем органам Организации Объединенных Наций и партнерам по Повестке дня Хабитат более скоординированно представлять доклады о прогрессе в деле реализации Повестки дня Хабитат и связанных с нею согласованных на международном уровне целей в области развития;

д) укрепление связей с гражданским обществом и другими партнерами путем обмена опытом и передовыми методами работы на международных совещаниях, таких, как Всемирный форум по вопросам городов.

## **Е. Подход к деятельности на региональном уровне**

36. Региональные подходы будут охватывать подготовку нормативных положений, информационно-пропагандистскую работу и деятельность по распространению знаний. В ходе региональных совещаний на уровне министров по вопросам жилищного строительства и развития городских районов, которые ООН-Хабитат начала проводить для Африки и Азиатско-Тихоокеанского региона с 2006 года, будет по-прежнему поощряться проведение дискуссий по нормативным аспектам таких ключевых проблем, как децентрализация, и других конкретных региональных и субрегиональных проблем<sup>4</sup>. ООН-Хабитат представляет доклады о результатах работы этих региональных совещаний, в том числе проводимого на протяжении длительного времени совещания высокого уровня для региона Латинской Америки и Карибского бассейна<sup>5</sup>, своему Исполнительному совету, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее.

37. ООН-Хабитат будет привлекать региональные банки развития и региональные комиссии к деятельности по повышению уровня осведомленности широких слоев населения о проблеме трущоб и содействовать повышению более устойчивой урбанизации. В рамках регионального подхода особое внимание будет также уделяться обмену передовыми методами практической работы и опытом, накопленным на региональном и субрегиональном уровнях.

---

<sup>4</sup> К ним относятся Конференция министров стран Африки по вопросам жилищного строительства и развития городских районов, Всеафриканская конференция на уровне министров по вопросам децентрализации и развития на местах и Конференция на уровне министров стран Азиатско-Тихоокеанского региона по вопросам жилищного строительства и развития городских районов.

<sup>5</sup> Генеральная ассамблея министров и руководителей высшего уровня по вопросам жилищного строительства и урбанизации стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

38. Вышеупомянутым учреждениям предлагается установить отношения сотрудничества в контексте подготовки и распространения региональных докладов «О положении в городах» как важного информационно-пропагандистского инструмента, дополняющего «Доклад о положении в городах мира» ООН-Хабитат.

## **Г. Подход к деятельности на страновом уровне**

39. Оказание более эффективной поддержки на страновом уровне было определено в качестве приоритетной задачи в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи и в процессе реформы Организации Объединенных Наций.

40. ООН-Хабитат, в свою очередь, предлагает расширенные нормативно-оперативные рамки, которые позволят странам:

а) проводить анализ сформировавшихся в них условий и тенденций в области урбанизации;

б) оценивать адекватность своих политических, правовых и институциональных рамок; и

в) определять приоритетные инициативы, направленные на повышение степени устойчивости процесса урбанизации.

41. В результате использования таких рамок вопросы урбанизации должны найти свое отражение в национальных стратегиях развития, в стратегиях сокращения масштабов нищеты и РПООНПР.

42. Расширенные нормативно-оперативные рамки будут обеспечивать учет приоритетных задач государств в различных контекстах развития и урбанизации, как в странах, где процесс урбанизации уже стабилизировался, так и в странах, где данный процесс протекает быстро и хаотично, а также в странах, которые оказались затронутыми стихийным бедствием или конфликтом.

43. Предлагается внедрять Рамки поэтапно. Этот поэтапный процесс будет согласовываться с реформой Организации Объединенных Наций на страновом уровне, и начнется, например, в странах, где на экспериментальной основе осуществляются программы «Система Организация Объединенных Наций как единое целое». Кроме того, они будут основываться на спросе и будут определяться с учетом четко определенных критериев взаимодействия и результатов регулярных оценок.

44. Правительствам предлагается возродить деятельность имеющих широкую основу национальных комитетов содействия Хабитат, которые были первоначально созданы в связи с Конференцией Организации Объединенных Наций по населенным пунктам 1996 года (Хабитат II) и пятилетним обзором осуществления итогового документа Хабитат II на двадцать пятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы обеспечить участие всех сторон в процессе разработки их национальных стратегий в области развития городских районов.

45. Там, где вопросам урбанизации придается должное значение, необходимо привлечь органы системы Организации Объединенных Наций и партнеров по

осуществлению Повестки дня Хабитат к разработке всеобъемлющей страновой программы, ориентированной на укрепление потенциала, необходимого для поддержки системных реформ, которые принесут широкомасштабные позитивные результаты.

46. И наконец, в тех случаях, когда систему Организации Объединенных Наций призывают оказать помощь правительствам в связи со стихийными бедствиями или конфликтами, Рамки будут внедряться через надлежащие тематические группы Межучрежденческого постоянного комитета.

### **G. Подход к деятельности на местном уровне**

47. ООН-Хабитат будет продолжать использовать свои сравнительные преимущества в рамках системы Организации Объединенных Наций, проводя работу с местными органами власти. Он продолжает работать в тесном сотрудничестве с организацией «Объединенные города и местные органы самоуправления» (ОГМО), например, в контексте завершения подготовки руководящих принципов децентрализации и укрепления местных органов власти, а также создания глобального центра по контролю за процессами демократизации и децентрализации на местах в качестве механизма отслеживания прогресса в осуществлении Повестки дня Хабитат.

48. Связанная с этим роль ООН-Хабитат будет заключаться в укреплении отношений сотрудничества с правительствами и партнерами по Повестке дня Хабитат — в частности, общинами, гражданским обществом, частным сектором, местными органами власти и центральным правительством — дабы содействовать тому, чтобы предпринимаемые усилия привели к достижению целей, касающихся устойчивой урбанизации.

## **IV. Повышение отдачи используемых ресурсов**

49. Один из результатов осуществления не подкрепленной надлежащей информацией и дезориентированной государственной политики в связи со стремительной урбанизацией заключается в том, что масштабы инвестирования в жилищное строительство и базовую городскую инфраструктуру и систему услуг значительно уступают темпам демографического роста и физического разрастания крупных и мелких городов. Это в особой степени касается небольших городов в развивающихся странах, которые растут самыми быстрыми темпами и находятся в особенно трудном положении в том, что касается людских и финансовых ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей, порождаемых стремительным ростом.

50. Анализ национальных планов и бюджетов развития в странах, где стремительно протекает процесс урбанизации, свидетельствует о том, что, за редким исключением, жилищное строительство и развитие городских районов имеют низкоприоритетное значение, если судить по объему выделяемых на эти цели национальных бюджетных ассигнований и государственных расходов. Хотя основной объем ресурсов на цели жилищного строительства и развития городских районов обычно поступает из частного сектора, государственная политика и государственные ассигнования, связанные с созданием городской ин-

фраструктуры и системы услуг, имеют исключительно важное значение для обеспечения максимально эффективного использования средств частного сектора и создания необходимых стимулов в интересах принятия мер, ориентированных на удовлетворение нужд городской бедноты.

51. Такое же значение в плане определения направленности государственной политики и повышения эффективности использования государственных и частных инвестиций может иметь и официальная помощь в целях развития (ОПР). По оценкам, объем инвестиций, требуемых для выполнения задачи 11 цели 7 Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — Улучшение условий жизни обитателей трущоб — и для того, чтобы предотвращать возникновение трущоб, на период 2005–2020 годов составляет 20 млрд. долл. США. Уроки, извлеченные в ходе реализации успешных инициатив по улучшению условий жизни обитателей трущоб, свидетельствуют о том, что до 80 процентов соответствующих расходов могут покрываться за счет использования государственных ассигнований и местного капитала и мобилизации усилий самих обитателей трущоб. Это значит, что возникает финансовый дефицит в размере 4 млрд. долл. США в год, который может быть покрыт за счет ОПР. В то же время на протяжении последнего десятилетия размер ОПР на цели развития городского хозяйства в значительной степени не изменялся в реальном выражении и в настоящее время, по оценкам, составляет порядка 2 млрд. долл. США, причем лишь небольшая доля этих средств предназначена для целей строительства жилья для бедняков и развития городских районов.

52. С учетом такого положения дел одной из основных задач ООН-Хабитат по-прежнему является укрепление ее «предынвестиционной» роли и демонстрация макроэкономических преимуществ инвестирования в целях улучшения условий жизни в трущобах, строительства жилья для бедняков и создания базовых объектов городской инфраструктуры и системы услуг. ООН-Хабитат проводит эту работу, все чаще создавая «пакеты» своих мероприятий в области политики и укрепления потенциала в целях мобилизации национальных и международных инвестиций для целей последующей деятельности.

53. Основу этого подхода составляет опыт, накопленный в процессе использования Целевого фонда по водоснабжению и санитарии и Фонда благоустройства трущоб. Целевой фонд по водоснабжению и санитарии обеспечил предоставление первоначальных инвестиций в размере 1 млн. долл. США Фондом Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, благодаря чему было мобилизовано примерно 50 млн. долл. США по линии разработки политики, информационно-пропагандистской деятельности и укрепления предынвестиционного потенциала. Это, в свою очередь, позволило привлечь более 1,5 млрд. долл. США в виде последующих инвестиций, предоставленных региональными банками развития и другими международными финансовыми учреждениями. Главным итогом этой инициативы стала выработка методов ускоренной оценки потребностей укрепления потенциала и последующего инвестирования в интересах реализации связанных с водоснабжением и санитарией и согласованных на международном уровне целей в области развития в небольших городах и поселках городского типа в Африке и Азии.

54. Аналогичная цель преследуется в рамках нынешнего экспериментального этапа создания Фонда благоустройства трущоб, который в основном ориентирован на обеспечение строительства жилья для бедняков и создание городской



инфраструктуры и в рамках которого предусмотрена мобилизация национального капитала. Он обеспечивает оказание технической помощи и параллельное выделение первоначального капитала, на безвозмездной или кредитной основе, для уменьшения степени риска, с которым, по мнению национальных финансовых учреждений и частного сектора, сопряжено инвестирование в жилищное строительство и развитие городских районов в интересах малоимущих.

55. Уроки, извлеченные на настоящий момент по итогам осуществления двух этих инициатив, являются весьма позитивными. Однако они также свидетельствуют о насущной необходимости решения структурных проблем на национальном уровне, включая необходимость:

а) проведения обзора макроэкономической политики, благоприятствующей инвестированию в жилищное строительство и развитие городских районов в интересах бедняков, не только как одному из средств преодоления негативных социальных последствий стремительной урбанизации, но также, что важнее, как важному инструменту стимулирования местного экономического развития и создания рабочих мест. Такой обзор также должен включать изучение необходимости разработки более благоприятствующей политики и стратегий, помогающих реализовать весь потенциал неформальной экономики, физическим проявлением которой как раз и являются трущобы;

б) разработки и применения новаторских финансовых систем, частично основанных на успешном послужном списке и опыте общинных механизмов микрокредитования, с тем чтобы помочь городским беднякам получить доступ к кредитам на жилье. Это потребует оказания поддержки финансовым стратегиям, отражающим различные потребности городских бедняков, в том что касается долгосрочных кредитов на приобретение земли и краткосрочных кредитов на строительство;

в) укрепления финансовой базы и возможностей местных органов управления, необходимых для расширения предложения должным образом оборудованных земельных участков и для охвата городских бедняков базовыми услугами. Сюда входит необходимость пересмотра нормативных рамок для занимающихся оказанием услуг компаний, с тем чтобы надлежащие услуги можно было оказывать в трущобных районах и неформальных поселениях.

56. Наряду с этим существует также настоятельная необходимость проведения на глобальном уровне мероприятий по изменению и перенаправлению потоков официальной помощи в целях развития в поддержку жилищного строительства в интересах бедняков и более предсказуемого развития городских районов, дабы страны-получатели могли планировать необходимое увеличение объема государственных ассигнований, а дополнительные ресурсы по мере их получения могли эффективно использоваться. Одним из основных исходных моментов является сотрудничество с двусторонними и многосторонними организациями в интересах отслеживания общего уровня финансирования, связанного с обеспечением устойчивой урбанизации и сокращением масштабов нищеты в городских районах.

## V. Выводы и рекомендации

57. Мелкие и крупные города растут стремительными темпами, быстрее чем когда бы то ни было в истории человечества. В 1950 году в городах проживала одна треть всего населения земного шара. Сегодня в больших и малых городах проживает половина всех людей. Ожидается, что эта цифра будет расти и к 2050 году достигнет двух третей, или 6 миллиардов человек. Масштабы и темпы этого роста порождают беспрецедентные социальные, политические, культурные и экологические проблемы, которые должно решать мировое сообщество. В то же время в наибольшей степени рост городов в стремительно урбанизирующихся развивающихся странах обусловлен расширением опасных для проживания трущобных районов. Такая урбанизация нищеты создает непосредственную опасность с точки зрения осуществления Повестки дня Хабитат и достижения согласованных на международном уровне целей в области развития.

58. Правительствам предлагается произвести обзор макроэкономической политики, благоприятствующей инвестированию в жилищное строительство и развитие городских районов в интересах малоимущих, не только как средства ликвидации негативных социальных последствий стремительной урбанизации, но также, что более важно, как основного инструмента стимулирования местного экономического развития и создания рабочих мест, а также содействия достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на уровне городов. Этот обзор также должен отражать необходимость разработки более конструктивных политики и стратегий, способствующих реализации всего потенциала неформальной экономики, физическим проявлением которой как раз и являются трущобы.

59. Правительствам предлагается принять безотлагательные меры с тем, чтобы вопросы урбанизации и сокращения масштабов нищеты в городах нашли свое отражение в их национальных стратегиях развития, стратегиях сокращения масштабов нищеты и процессах РПООНПР на всех уровнях. Поэтому рекомендуется, чтобы оценка прогресса в деле сокращения масштабов нищеты в городах стала составной частью процесса отслеживания прогресса в деле достижения всех согласованных на международном уровне целей в области развития, включая равный доступ всех людей к земле, жилью, воде и санитарии и т.д.

60. Большую часть городских жителей в развивающихся странах составляют обитатели трущобных районов, для которых характерны нищета, высокие показатели безработицы и неполной занятости и ограниченный доступ к базовым услугам. Содействие созданию эффективных систем управления городским хозяйством должно рассматриваться в качестве приоритетной задачи всей системы Организации Объединенных Наций и всех партнеров по осуществлению Повестки дня Хабитат. Это обеспечит принятие системой Организации Объединенных Наций согласованных стратегических мер реагирования на многоаспектные проблемы, порождаемые стремительной урбанизацией. Следует поощрять сотрудничество между всеми партнерами по осуществлению Повестки дня Хабитат в контексте проведения анализа политики и выявления возможностей для укрепления совместных программ действий по наращиванию потенциала в

целях сокращения масштабов нищеты в городах, в том числе по «локализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия».

61. Хотя в деле скоординированной реализации Повестки дня Хабитат и связанных с ней согласованных на международном уровне целей в области развития по-прежнему отмечается прогресс, специальной системы и институционального механизма представления докладов и укрепления программной координации не существует. Поэтому рекомендуется, чтобы в рамках Группы по рациональному природопользованию (ГРП) была создана система тематических координаторов по типу той, что используется в связи с Повесткой дня на XXI век.

62. Самые безотлагательные меры в области разработки политики и проведения институциональной реформы, укрепления потенциала и инвестирования требуется принять на страновом уровне с привлечением широкого круга партнеров и заинтересованных сторон. Скоординированная и более активная поддержка государств-членов со стороны международного сообщества также обуславливает необходимость координации мер на страновом уровне. Поэтому рекомендуется, чтобы государства-члены возродили имеющие широкую основу национальные комитеты содействия Хабитат, которые были созданы в связи с подготовкой ко второй Конференции Хабитат и пятилетним обзором осуществления итогового документа Хабитат II (двадцать пятая специальная сессия Генеральной Ассамблеи), в целях разработки инклюзивных стратегий устойчивого развития городов.

63. Мир вступает в эпоху урбанизации в то же время, когда Организация Объединенных Наций осуществляет общесистемную реформу и принимает меры по повышению степени согласованности. Такое совпадение дает уникальную возможность для укрепления отношений сотрудничества и программной координации в целях ликвидации негативных социальных, экономических и экологических последствий стремительной урбанизации. Поэтому рекомендуется сделать вопрос об устойчивой урбанизации одним из постоянных пунктов повестки, рассматриваемых в ходе дискуссий высокого уровня по проблемам устойчивого развития.