



Двадцать пятая сессия
Найроби, 17-23 апреля 2015 года
Пункт 6 предварительной повестки дня*

Диалог по специальной теме двадцать пятой сессии Совета управляющих

Диалог по специальной теме двадцать пятой сессии Совета управляющих

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

В своем заключительном докладе Рабочая группа открытого состава по целям в области устойчивого развития рекомендовала, чтобы вопросы устойчивого развития городов и населенных пунктов рассматривались в качестве самостоятельной цели, и Генеральная Ассамблея постановила, что содержащееся в этом докладе предложение Рабочей группы открытого состава станет главной основой для включения целей в области устойчивого развития в повестку дня в области развития на период после 2015 года. Предлагаемая в качестве самостоятельной, цель 11 заключается в том, чтобы «сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми». Совет управляющих в своей резолюции 24/10 просил Директора-исполнителя в консультации с Комитетом постоянных представителей обеспечить вклад ООН-Хабитат в разработку и осуществление повестки дня в области развития на период после 2015 года в целях содействия устойчивой урбанизации. В связи с этим ООН-Хабитат представляет правительствам и системе Организации Объединенных Наций информацию о роли урбанизации, чтобы обеспечить ее должное отражение в повестке дня в области развития на период после 2015 года, включая цели в области устойчивого развития. В первую очередь, это подразумевает участие в работе Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года, а также группы технической поддержки при Рабочей группе открытого состава. За пределами системы Организации Объединенных Наций ООН-Хабитат также поддерживала предпринимаемые при ведущей роли научных кругов и гражданского общества усилия по укреплению цели 11, в том числе в рамках кампании «ЦУР для городов», Коалиции «За устойчивые города и регионы - Коммунитас», Всемирной кампании за урбанизацию и Глобальной целевой группы.

Урбанизация порождает развитие, поскольку структуры экономики городских агломераций повышают доступность факторов производства, обеспечивают оптимальную специализацию и увеличивают сравнительные размеры городских рынков. В результате, урбанизация привела к сокращению масштабов нищеты, ускорению экономического роста и повышению взаимозависимости между городскими и сельскими районами. Около 80 процентов общемирового валового внутреннего продукта производится в городах, но здесь же производятся и две трети мирового объема выбросов парниковых газов. За грядущие 35 лет население городов мира вырастет почти в два раза, а занимаемое ими пространство увеличится более, чем в три раза, что сопряжено с пагубными последствиями для пригородных и сельских районов. Ключевым фактором обуздания такого роста является уделение первоочередного внимания заблаговременному планированию в области

* HSP/GC/25/1.

урбанизации при наличии надлежащих правил и положений и экономически обоснованного финансового плана. Города и населенные пункты будут нуждаться в инициативной поддержке со стороны органов власти всех уровней. Глобальная цель в области устойчивого развития, конкретно посвященная теме городов и населенных пунктов, чрезвычайно актуальна в условиях все большей урбанизации нашего мира. Она уникальна своей сосредоточенностью на вопросах пространства и места, играет преобразующую роль, способствуя достижению результатов на более высоком уровне, расширяет полномочия местных органов власти и своевременна ввиду того, что существующие возможности повлиять на рост городов будущего весьма недолговечны. В рамках этой цели также необходимо содействовать формированию позитивных, взаимодополняющих взаимоотношений между городами и прилегающими к ним районами.

Темой двадцать пятой сессии Совета управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) является «Вклад ООН-Хабитат в повестку дня в области развития на период после 2015 года: содействие устойчивому развитию городов и населенных пунктов». Подтема 1 - это «Укрепление связей между городскими и сельскими районами в рамках непрерывного множества населенных пунктов с целью овладения преобразующей энергией урбанизации в интересах устойчивого развития»; и подтема 2 - это «Роль ООН-Хабитат в осуществлении повестки дня в области развития на период после 2015 года».

По первой подтеме со времени принятия Повестки дня Хабитат ООН-Хабитат располагает мандатом для формирования и укрепления сельско-городского континуума. Несколько резолюций Совета управляющих содержат просьбу о прекращении дискуссии, в рамках которой город противопоставляется деревне, подчеркивая, что позитивные связи между городскими и сельскими районами могут улучшить условия жизни и расширить возможности трудоустройства как городского, так и сельского населения. Этот подход был одобрен в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и в заключительном докладе Рабочей группы открытого состава. Тем не менее, все еще существует необходимость укрепить планирование развития на национальном и региональном уровнях. Физическая граница между городскими и сельскими районами постепенно стирается из-за отсутствия планирования и координации на окраинах крупных городов, и все еще не устранен стойкий разрыв между городскими и сельскими районами, особенно в том, что касается вопросов охвата средствами связи, инфраструктуры, энергетики и свободного перемещения людей, товаров и финансовых потоков, а также обмена рабочими местами и знаниями.

ООН-Хабитат разработала десять многообещающих исходных положений для рассмотрения таких связей между городскими и сельскими районами: а) территориальные перемещения товаров, услуг и информации между городскими и сельскими районами; б) сокращение воздействия на окружающую среду в рамках слияния городских и сельских районов; в) сельско-городской континуум перед лицом стихийных бедствий; d) мобильность и миграция между городскими и сельскими районами; е) урбанизация сельских районов или развитие малых и средних городов; f) территориально-пространственное планирование в интересах сбалансированного развития городских и сельских районов; g) системы продовольственной безопасности и «цепь устойчивого развития» для всех; h) инклюзивное инвестирование и финансирование как в городских, так и в сельских районах; i) укрепление законодательства и управления, а также потенциала партнерств между городскими и сельскими районами; и j) глобальное партнерство в интересах содействия налаживанию связей между городскими и сельскими районами.

В том, что касается второй подтемы, предлагаемая цель 11 (сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми) содержит десять предлагаемых целевых показателей, охватывающих вопросы, связанные с жильем и основными услугами: устойчивое развитие транспорта; городское планирование; культурное наследие; устойчивость к стихийным бедствиям; воздействие на окружающую среду; безопасные места общественного пользования; связи между городскими и сельскими районами; политика в области изменения климата; и финансирование строительства. ООН-Хабитат также может оказывать техническую помощь по вопросам гарантий прав владения, предупреждения образования трущоб, немоторизованного транспорта, эффективности землепользования, а также других конечных результатов работы в области городского планирования, многоцелевого использования общественных мест и городских финансов. Каждая из семи подпрограмм стратегического плана ООН-Хабитат на 2014-2019 годы тесно связана с предлагаемой целью 11 и многими из других предлагаемых

целей в области устойчивого развития.

ООН-Хабитат также участвовала в трех параллельных процессах, связанных с программой развития на период после 2015 года: а) финансирование и подготовительный процесс третьей Международной конференции по финансированию развития; б) соглашение о данных, необходимых для мониторинга повестки дня в области развития на период после 2015 года; и с) привязка повестки дня в области развития на период после 2015 года к местным условиям. После того, как будет принята повестка дня на период после 2015 года, ключевое значение приобретут вопросы ее осуществления и мониторинга, а в отношении городов в этой связи потребуются четкие показатели и базисные данные. Особый интерес представляет достигнутый в последнее время прогресс в области сбора геопространственных данных, а также недавно созданный Индекс процветания городов ООН-Хабитат, в рамках которого применяется системный подход к городам с точки зрения их пространственных, демографических, экономических, экологических и управленческих аспектов. Система Организации Объединенных Наций будет оказывать поддержку Статистической комиссии Организации Объединенных Наций в процессе отбора показателей, а впоследствии будет помогать государствам-членам в осуществлении ими контроля за реализацией этой повестки дня. Роль ООН-Хабитат заключается в том, чтобы продолжать деятельность по определению и конкретизации городских аспектов повестки дня в области развития на период после 2015 года, оказывать техническую помощь государствам-членам (в том числе посредством разработки инструментария и руководящих принципов) в связи с осуществлением и мониторингом целевых показателей. ООН-Хабитат может также внести свой вклад в достижение других соответствующих целей и целевых показателей, принимая участие в работе по таким параметрам, как права человека и привязка повестки дня в области развития на период после 2015 года к местным условиям, поддерживая развитие систем финансирования городов и периодически представляя отчетность надзорным органам.

I. Введение

A. Общая информация

1. В своем заключительном докладе (см. документ A/68/970) Рабочая группа открытого состава по целям в области устойчивого развития рекомендовала, чтобы вопросы экологически устойчивых городов и населенных пунктов рассматривались в качестве самостоятельной цели (цель 11)¹. Генеральная Ассамблея в резолюции 68/309 постановила, что содержащееся в этом докладе предложение Рабочей группы открытого состава станет главной основой для включения целей в области устойчивого развития в повестку дня в области развития на период после 2015 года. Предлагаемая цель 11 заключается в том, чтобы «сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми».

2. В ответ на резолюцию 24/10 Совета управляющих, ООН-Хабитат представляет правительствам, организациям системы Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным сторонам информацию о роли урбанизации в устойчивом развитии, с тем чтобы обеспечить должное отражение устойчивой урбанизации в повестке дня в области развития на период после 2015 года, включая цели в области устойчивого развития.

3. На практике это подразумевает участие в работе Целевой группы системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года, а также группы технической поддержки при Рабочей группе открытого состава. В результате, ООН-Хабитат выступила в качестве одного из руководителей деятельности 15 других организаций системы Организации Объединенных Наций в рамках подготовки информационной записки по вопросам устойчивого развития городов и населенных пунктов² для представления на рассмотрение Рабочей группы открытого состава перед ее обсуждением вопросов устойчивого развития городов и населенных пунктов на ее седьмой сессии в январе 2014 года. Кроме того, Директор-исполнитель ООН-Хабитат выступил с основным докладом на седьмой сессии Рабочей группы открытого состава, а в мае 2014 года - также на интеграционном этапе Экономического и Социального Совета 2014 года, который был посвящен теме урбанизации.

4. Кроме того, ООН-Хабитат продолжала участвовать в работе Целевой группы, где она представляла материалы и выступала с комментариями по ряду документов, включая доклад Группы видных деятелей высокого уровня по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года, ежегодный доклад Генерального секретаря, озаглавленный «Ускорение достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия: варианты обеспечения поступательного и всеохватного роста и решение вопросов, связанных с принятием дальнейших мер по осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития после 2015 года³» и сводный доклад Генерального секретаря по повестке дня в области устойчивого развития на период после 2015 года под названием «Дорога к достойной жизни к 2030 году: искоренение нищеты, преобразование условий жизни всех людей и защита планеты⁴». В рамках группы технической поддержки ООН-Хабитат также осуществляла совместное руководство составлением межучрежденческого сборника существующих обязательств и предлагаемых целевых показателей, а также определением приоритетов и классификацией целевых показателей, которые впоследствии были предложены Рабочей группой открытого состава. ООН-Хабитат была представлена на заседаниях Рабочей группы открытого состава на всем протяжении ее работы и давала ответы на просьбы государств-членов о разъяснениях в режиме реального времени.

5. От имени Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР), ООН-Хабитат, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Глобальная целевая группа представителей местных и региональных органов власти в целях разработки повестки дня в области развития на период после 2015 года совместно провели консультации по вопросу о привязке целей в области устойчивого развития к местным условиям с тем, чтобы представить материалы в отношении путей осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года. Эти консультации были проведены в 13 странах, а также в ходе нескольких региональных и глобальных мероприятий.

¹ www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E.

² <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>.

³ www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf.

⁴ http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5527SR_advance%20unedited_final.pdf.

6. За пределами системы Организации Объединенных Наций ООН-Хабитат также поддерживала предпринимаемые при ведущей роли научных кругов и гражданского общества усилия по укреплению цели в области устойчивого развития, касающиеся устойчивых городов и населенных пунктов, в том числе в рамках кампании «ЦУР для городов» под руководством Сети Организации Объединенных Наций по поиску решений в целях устойчивого развития, деятельности по наращиванию технического потенциала по ключевым тематическим вопросам, которая осуществляется преимущественно под руководством Коалиции «Коммунитас», деятельности Всемирной кампании за урбанизацию и усилий Глобальной целевой группы местных и региональных органов власти, которые направлены на мобилизацию местных органов власти.
7. При том, что значительная часть профильной работы ООН-Хабитат была сосредоточена на поддержке разработки предлагаемой цели 11 – «сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми» – Программа также в большой степени взаимодействовала с другими процессами и группами заинтересованных сторон.
8. ООН-Хабитат внесла вклад в процесс тематических консультаций по вопросам водопользования, которые были проведены под эгидой «ООН–водные ресурсы», межучрежденческого механизма Организации Объединенных Наций по всем вопросам, связанным с пресной водой. В качестве заместителя председателя этого консультационного процесса ООН-Хабитат возглавила тематические консультации по вопросам сточных вод, а также выступила в качестве сопредседателя целевых групп по вопросам удаления сточных вод и водоснабжения и санитарии. В результате, государства-члены получили техническую консультативную помощь по приоритизации вопросов водоснабжения в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года. Итогом этого процесса является предлагаемая цель 6 в области устойчивого развития – «обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех».
9. Признавая, что гарантированные и равные земельные права находятся в центре усилий, направленных на сокращение масштабов нищеты, ООН-Хабитат также поддерживала их включение в повестку дня в области развития на период после 2015 года и продвижение в ее рамках. Глобальная сеть по проблемам, методам и практике землепользования способствовала осуществлению этих усилий посредством своей информационно-пропагандистской деятельности и разработки соответствующих показателей. В сотрудничестве с еще одной группой партнеров ООН-Хабитат также внесла вклад в разработку механизма оценки результатов работы в сфере устойчивого развития транспорта в связи с осуществлением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в период после 2015 года.

В. Урбанизация и развитие

10. Урбанизация порождает развитие. Присущие ей структуры экономики городских агломераций повышают доступность факторов производства, обеспечивают оптимальную специализацию и увеличивают сравнительные размеры городских рынков. Наблюдающаяся в настоящее время так называемая «третья волна» урбанизации высвобождает новые возможности в сфере продуктивности и экономического роста.
11. Доклад Генерального секретаря Конференции о прогрессе, достигнутом к настоящему времени в осуществлении решений второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и в выявлении новых и возникающих проблем в области устойчивого развития городов (A/CONF.226/PC.1/5), который был представлен Подготовительному комитету Хабитат-III в соответствии с резолюцией 67/216 Генеральной Ассамблеи об осуществлении решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и укреплении Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), указывает на то, что урбанизация обеспечивает экономический рост и развитие, в том числе резкое снижение уровня бедности; подъем национальной экономики; значительное улучшение связей между населенными пунктами, ведущее к повышению производительности и созданию новых возможностей; слияние больших и малых городов в новые региональные пространственные конфигурации, создающие благоприятные условия для ускорения экономического и демографического роста; и повышение взаимозависимости между сельскими и городскими районами, которая позволяет уменьшить уязвимость сельских общин и улучшить перспективы более справедливого развития⁵.

⁵ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

12. В 2008 году впервые в истории более 50 процентов населения мира жило в городских районах. Эта цифра, по прогнозам, увеличится до 60 процентов к 2030 году и почти до 70 процентов к 2050 году, что означает, что в ближайшие 35 лет еще до 3 млрд. человек переедут в города, почти удвоив нынешнюю численность городского населения. Кроме того, территориальный рост городов ускоряется еще более быстрыми темпами, чем рост численности городского населения. За последние несколько десятилетий площадь районов застройки увеличивалась вдвое быстрее численности их населения. Зачастую это сопряжено с пагубными последствиями для пригородных и сельских районов. Отличающаяся низкой плотностью населения стихийная урбанизация не только наступает на сельскохозяйственные земли и естественную среду обитания, но и может привести к увеличению дальности поездок, ухудшению показателей использования ресурсов на душу населения, повышению выбросов и рассредоточению факторов производства.

13. Около 80 процентов глобального валового внутреннего продукта производится в городах⁶. Однако, значительная часть такого накопления материальных благ также тесно связана с потреблением энергии, в результате чего в городах производятся примерно две трети мирового объема выбросов парниковых газов. Оценка «углеродного следа» сопряжена со сложностями, и это указывает на необходимость изучать, оценивать и регулировать проблемы городов, не ограничиваясь их административными пределами. Вне всякого сомнения, урбанизация, которая способствует повышению экономической производительности, игнорируя при этом соображения экологической и социальной устойчивости, пагубно сказывается на более обширных регионах и может сделать повседневную жизнь людей крайне неприятной - будь то из-за занимающих много времени и дорогостоящих поездок на работу и обратно, увеличения риска стихийных бедствий, нехватки питьевой воды или загрязнения воздуха⁷.

14. В докладе также подчеркивается, что до сих пор в рамках урбанизации не удавалось решить многие существующие и возникающие проблемы, такие как: разрастание городов, перегруженность, загрязнение, выбросы парниковых газов, возникновение городской нищеты, сегрегация, увеличение неравенства и другие негативные последствия. Все эти проблемы связаны с моделью урбанизации, которая не может быть устойчивой. В докладе указывается, что возрождающаяся политическая приверженность устойчивому развитию городов может укрепить позитивную роль урбанизации в стимулировании роста и устойчивого развития, обеспечить решение проблем и сократить негативные последствия⁸.

15. Уделение первоочередного внимания планированию урбанизации, в том числе наличию надлежащих правил и положений и экономически обоснованного финансового плана, представляет собой реалистичную и основанную на принципе предосторожности стратегию на будущее. В дополнение к этим трем основным элементам, города и населенные пункты будут по-прежнему нуждаться в поддержке и надлежащем управленческом потенциале всех уровней власти, которым следует рассматривать урбанизацию как потенциально положительное явление, которое можно активно направлять в нужное русло.

С. Основные обоснования

16. Включение тематики устойчивой урбанизации в самостоятельную глобальную цель уместно, поскольку мы живем в мире с преобладанием городского населения. Такая цель также имеет большое значение, поскольку она представляет собой повестку дня в отношении преобразованной человеком среды, которая не нашла отражения в рамках других предлагаемых целей в области устойчивого развития. К счастью, существует общий консенсус в отношении того, что проблемы строительства жилья и основных услуг, транспорта, городского планирования и «расползания» городов, объектов культурного наследия и ущерба имуществу и общественным местам в результате стихийных бедствий лучше всего решать путем активного проведения политики устойчивого развития городов и населенных пунктов.

⁶ www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview.

⁷ Исследования ВОЗ показывают, что в 2012 году примерно семь млн. человек (одна из каждых восьми смертей в мировом масштабе) погибли в результате воздействия загрязнения воздуха. См. www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/air-pollution/en.

⁸ Прогресс, достигнутый на сегодняшний день в деле осуществления решений второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II), и выявление новых и возникающих проблем в области устойчивого городского развития: <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

17. Предлагаемая цель 11 также играет преобразующую роль, поскольку она ориентирована на достижение последовательного прогресса, который может быть обеспечен за счет городского планирования, предоставления мест общественного пользования, обеспечения доступа к базовым услугам и транспорту, на пути к достижению результатов на более высоком уровне в рамках других целей (например, ликвидация нищеты, продовольственная безопасность и энергоэффективность). Кроме того, эта предлагаемая цель открывает новые возможности, поскольку она отражает роль городов как «места действия», места конкретизации проектов и осуществления стремлений более высокого уровня.

18. Прежде всего, предлагаемая цель 11 своевременна, поскольку она указывает на необходимость воспользоваться кратким периодом, когда существует возможность повлиять на устойчивость городов и наметить действия в связи с тем, что численность населения должна удвоиться в течение жизни одного поколения. Это имеет решающее значение, поскольку облик города позволяет с большой точностью предсказать модели поведения, которые в нем преобладают. Если мы упустим эту возможность, мы рискуем закрепить в новых городских районах неэффективные, несправедливые модели развития, которые чрезвычайно дорого исправлять. Однако если мы воспользуемся этой возможностью, то можем получить огромные сопутствующие выгоды и добиться множительного эффекта.

D. Подтемы

19. В ходе заседаний Рабочей группы открытого состава ряд государств-членов вышли за рамки обсуждения основного содержания цели устойчивого развития городов и населенных пунктов, обратившись к теме ее возможной сферы охвата и осуществления. Некоторые представители указали, что в ее рамках будет необходимо рассмотреть вопросы существующих городов, а не только тех, которые еще предстоит построить, между тем как другие настаивали на том, что она должна отражать потребности городов самых различных размеров и учитывать местные условия. Прочие заявили, что помимо городов, такая цель также должна отвечать интересам сельских районов. Эти вопросы составляют основу первой подтемы настоящего документа.

20. Масштабы города может быть трудно определить из-за того, что рубеж между городскими и сельскими районами часто бывает размытым. Некоторые городские с функциональной точки зрения группы населения живут далеко за пределами районов, официально входящих в состав какого-либо муниципального образования; другие - официально городские - районы, включают в себя обширные, практически неразвитые сельские районы. Кроме того, многие городские жители и семьи поддерживают живые, давние связи с сельскими районами и наоборот. Государства-члены согласны с тем, что цель устойчивого развития городов и населенных пунктов должна учитывать контекстуальную щекотливость в отношении того, что составляет понятие «городской» в рамках совокупности городских и сельских районов. Государства-члены также хотят, чтобы такая цель способствовала формированию позитивных, взаимодополняющих отношений между городами и прилегающими к ним районами с тем, чтобы города обеспечивали сельские районы рынками и удобствами, а сельские районы обеспечивали продовольственную безопасность городов и предоставляли им необходимые экосистемные услуги.

21. Настало время для дальнейшего развития этого диалога, который покажет, какую роль должна играть ООН-Хабитат в продвижении аспекта городов и населенных пунктов в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года. Эта роль может включать в себя ведение обсуждения нормативных вопросов, руководство технической корректировкой предлагаемых целевых показателей, оказание помощи в разработке показателей, осуществлении и контроле. Также необходимо обсудить, в какой степени повестка дня в области развития на период после 2015 года влияет на стратегический план ООН-Хабитат, а также вопрос о том, каким образом каждая из этих программ может поддержать осуществление другой. Это составляет основу второй подтемы настоящего документа.

II. Подтема 1: Укрепление связей между городскими и сельскими районами в рамках непрерывного множества населенных пунктов с целью овладения преобразующей энергией урбанизации в интересах устойчивого развития

A. Мандат ООН-Хабитат

22. Повестка дня Хабитат, которая была принята на Конференции Хабитат-II в 1996 году, прочно закрепила принципы, на которых строится сельско-городской континуум. В этом документе говорится, что «для осуществления политики и программ устойчивого развития районов, которые обеспечивали бы интеграцию сельских районов в национальную экономику, требуется наличие высокоэффективных местных и национальных учреждений по планированию населенных пунктов и управлению ими», которые уделяли бы особое внимание связям между городскими и сельскими районами и рассматривали бы как города, так и села как две крайние точки в едином процессе эволюции населенных пунктов⁹. В нем также говорится, что «для содействия сбалансированному и взаимодополняющему развитию городских и сельских районов необходим комплексный подход¹⁰».

23. С 2002 года, когда статус Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам был повышен до Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, продвижению Повестки дня Хабитат способствовал ряд резолюций, которые: а) содержали просьбу о прекращении дискуссии о разделении на городские и сельские районы; б) подчеркивали способы, с помощью которых продуктивная связь между городскими и сельскими районами может способствовать улучшению условий жизни и возможностей занятости для населения как сельских, так и городских районов (уделяя при этом особое внимание молодежи и женщинам), а также помочь в регулировании миграции населения из сельских районов в города; и с) давали указания о публикации всеобъемлющего доклада, озаглавленного «Подход к устойчивому развитию на основе связей между городскими и сельскими районами¹¹». Совет управляющих ООН-Хабитат на своей двадцать четвертой сессии подчеркнул важность регионального планирования для решения вопросов городской среды и сельских районов и просил Директора-исполнителя в консультации с Комитетом постоянных представителей приступить к разработке международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования¹². Вскоре после этого Генеральная Ассамблея в своей резолюции 69/226 об осуществлении решений Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) и укреплении Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) предложила государствам-членам содействовать разработке и осуществлению национальных стратегий по вопросам городов.

24. В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим» главы государств и правительств и представители высокого уровня обязались добиваться повышения качества жизни в населенных пунктах, в том числе улучшения условий жизни и работы как городских, так и сельских жителей, в контексте ликвидации нищеты, с тем чтобы все люди имели доступ к основным услугам, жилью и необходимым средствам передвижения¹³. Рабочая группа открытого состава конкретно рассмотрела вопрос о связи между городскими и сельскими районами в рамках предлагаемых целей, направленных на повышение объема инвестиций в сельскую инфраструктуру¹⁴ и поддержку позитивных экономических, социальных и экологических связей между городскими, пригородными и сельскими районами путем укрепления планирования развития на национальном и региональном уровнях¹⁵.

⁹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам («Хабитат-II»), Стамбул, 3-14 июня 1996 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.97. IV.6), глава I, резолюция 1, приложение II, п. 163.

¹⁰ Там же, п.169.

¹¹ Резолюция 19/6.

¹² Резолюция 24/3.

¹³ Резолюция Генеральной Ассамблеи 66/288, приложение, п. 134.

¹⁴ Цель 2 а).

¹⁵ Цель 11 а).

В. Возможности и проблемы

25. Расширение крупных и больших городов происходит в результате естественного прироста населения в городских районах, административного перевода сельских земель в категорию земель поселений¹⁶ и миграции населения из сельских районов в города. Многие мигранты из сельских районов ищут возможности улучшить свою жизнь, а также стремятся уйти от бедствий и отсутствия безопасности. Однако, недавние переселенцы зачастую занимают маргинальные земли, отличающиеся экологически неблагоприятными условиями и отсутствием или недостаточным объемом базовых услуг. По большей части, рост, связанный с их размещением, происходит в масштабе мегаполисов, в рамках которых города расширяются за счет пригородных и сельских районов. В результате этого возникают новые виды взаимосвязи между городскими и сельскими районами, а физические границы между городскими и сельскими районами становятся все более неопределенными. Тем не менее, расширение окраин крупных городов зачастую происходит вне сферы планирования и координации.

26. Урбанизация и модернизация также стирают различия в качестве и образе жизни городского и сельского населения. Обмен мнениями по вопросам урбанизации должен отойти от традиционного (и ложного) противопоставления городских и сельских районов; для того, чтобы городские и сельские районы были устойчивыми, они должны развиваться вместе. Признание нераздельности процесса развития городских и сельских районов (сельско-городского континуума) также показывает, каким образом партнерские отношения, сотрудничество и единство действий могут дать преимущества всем людям вне зависимости от их пола и возраста, а также от того, живут ли они в городских и сельских районах. Положительные результаты развития на основе признания этого факта включают в себя продовольственную безопасность, рост занятости, большую степень справедливости и более эффективное управление.

27. В целях содействия единому процессу эволюции городских и сельских районов в рамках повестки дня в области развития на период после 2015 года Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) опубликовал документ с изложением позиции под названием «Эффективное использование взаимозависимости городских и сельских районов в целях развития», в котором он рекомендует сократить разрыв между городскими и сельскими районами, в частности, в том, что касается охвата средствами связи, инфраструктуры, энергетики и свободного перемещения людей, товаров и финансовых потоков, а также обмена рабочими местами и знаниями. Кроме того, он рекомендует инвестировать средства в качественные данные и информацию, чтобы повысить качество услуг и расширить возможности, а также обеспечить инклюзивное территориальное и экосистемное управление. Кроме того, в прошлом году ООН-Хабитат взаимодействовала с Коалицией «Коммунитас», МФСР, Центром Организации Объединенных Наций по региональному развитию (ЦПРООН), Экономической комиссией для Африки (ЭКА), Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Всемирным банком, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и другими подразделениями Организации Объединенных Наций с тем, чтобы развить концепцию сельско-городского континуума и практическое планирование связанных с ней действий.

С. Предлагаемые исходные положения для укрепления связей между городскими и сельскими районами

28. Мы сможем обеспечить более высокий уровень устойчивого развития, если нам удастся полностью отказаться от противопоставления городских и сельских районов в политическом, социальном и географическом плане и добиться более глубокого понимания единого пространства в сфере развития городских и сельских районов. В качестве возможных исходных положений, которые могут лечь в основу работы ООН-Хабитат в партнерстве с другими организациями в целях расширения связей между городом и деревней, были определены следующие десять тематических областей:

а) *Территориальные перемещения товаров, услуг и информации между городскими и сельскими районами.* Города могут использоваться как средство создания поддерживающих друг друга городских и сельских территориальных подсистем. В этом процессе будут полезны как физические, так и экономические, социальные, политические и технологические связи. ООН-Хабитат может способствовать укреплению таких связей с помощью регионального планирования, которое поможет создать коридоры развития, связывающие городские районы и

¹⁶ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/Progress-to-date-outcome-Habitat-II-ENGLISH1.pdf>.

их сельские пригороды и обеспечивающие эффективное перемещение потоков между ними. Такое поощрение накладывающихся друг на друга территориально-пространственных потоков, в конечном итоге, разрушит ложное противопоставление городских и сельских районов и укрепит единый процесс развития городских и сельских районов;

b) *Сокращение воздействия на окружающую среду в рамках слияния городских и сельских районов.* По различным подсчетам, города потребляют более 70 процентов мировой энергии, а также несут ответственность, прямо или косвенно, за такую же процентную долю выбросов парниковых газов. В то же время города уязвимы к последствиям изменения климата, которые могут усилить напряженность в связи с сокращением стратегических ресурсов, снизить производительность труда в сельском хозяйстве и усугубить проблемы миграции населения из сельской местности в города. Тем не менее, города также призваны сыграть свою роль в решении экологических проблем. Комплексное планирование во всех областях городского и сельского хозяйства в целях защиты экосистемных услуг, особенно в том, что касается водных ресурсов и водосборных бассейнов, обладает четкими преимуществами. ООН-Хабитат следует и впредь поощрять плановое расширение городов в качестве одного из способов сократить потребление энергии и объем выбросов на душу населения, а в конечном счете - смягчить последствия дальнейшего изменения климата. Плановое расширение городов, реализуемое при наличии достаточных ресурсов, потенциала и политической воли, может также помочь в регулировании устойчивого развития пригородных районов, особенно в «горячих точках» биоразнообразия и в других экологически уязвимых районах. С помощью районных энергетических систем города могли бы не только сократить свои энергетические потребности, но и начать производство энергии из возобновляемых источников, которыми богаты большинство развивающихся стран. Более того, устойчивые стратегии развития городов в области транспорта, складирования, оптовых и розничных аспектов производства и потребления продовольствия могут укрепить потенциал малых городов и, в конечном итоге, повысить продовольственную безопасность;

c) *Сельско-городской континуум перед лицом стихийных бедствий.* Такие стихийные бедствия, как наводнения, ураганы и грязевые оползни, порой приводят к миграции общин, в результате чего возникают зоны концентрации внутренне перемещенных лиц. Конфликты тоже могут привести к массовому перемещению общин. Для того, чтобы избежать гуманитарных кризисов и распространения неформальных поселений, необходимо надлежащее планирование и наличие достаточного потенциала. ООН-Хабитат следует поощрять разработку стратегий выживания для уязвимых групп населения, а также - там, где это необходимо, - механизмов переселения. ООН-Хабитат могла бы также вести работу в целях обеспечения более последовательного, предсказуемого и эффективного реагирования на нужды возвращающихся беженцев и внутренне перемещенных лиц¹⁷. Малые и средние города также дают возможность разместить таких людей и составить планы их репатриации¹⁸;

d) *Мобильность и миграция между городскими и сельскими районами.* Мобильность и миграция относятся к числу наиболее важных факторов, определяющих сельско-городской континуум. Во многих случаях экономические и территориально-пространственные стратегии и механизмы нормативно-правового регулирования поощряли урбанизацию и мобильность между городскими и сельскими районами. Однако, по мере того, как все большее число людей все более хаотичным образом переселяется в ограниченное число больших городов, проблема миграции становится более сложной. Территориальное планирование предлагает способы, которыми можно было бы привлечь сельских мигрантов в более разнообразный круг малых и средних городов. Одна из установок территориального планирования, сбалансированная мобильность, отвлекает внимание от важнейших городов, поощряя более эффективное планирование периферийных, средних и малых городов. При наличии надлежащих механизмов сотрудничества между различными уровнями государственного управления, хороших финансовых моделей, основанных на широком участии подходов к планированию и эффективной нормативно-правовой базы периферийные города также могут обеспечить населению, в частности, молодежи и женщинам, надлежащее жилье, инфраструктуру, услуги и возможности

¹⁷ Решение № 2011/20 Комитета по политике Генерального секретаря, долговременные решения: последующие меры в связи с докладом Генерального секретаря 2009 года о миростроительстве от 4 октября 2011 года.

¹⁸ Tacoli, C. (2009) «Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. Environment and Urbanization». Vol. 21(2): 513–525. DOI: 10.1177/0956247809342182. Международный институт окружающей среды и развития (МИОСР).

трудоустройства. В то же время в некоторых регионах существует противоположная тенденция миграции из городов в сельские районы, и это тоже необходимо учитывать;

e) *Урбанизация сельских районов: развитие малых и средних городов.* Сельское население становится все более урбанизированным, поскольку оно живет в условиях, на которые оказывает влияние повышение уровня знаний, расширение экономической деятельности, коммуникаций, средств массовой информации и социальных отношений, которые ориентированы преимущественно на города. И все же малые и средние города имеют большое значение в силу того, что они зачастую более доступны для населения сельских районов, выступая в качестве связующего звена между ними и крупными городами. Однако многие из этих периферийных городов - особенно в странах Африки к югу от Сахары - с трудом справляются с процессом урбанизации и испытывают сложности в плане привлечения инвестиций и удовлетворения потребностей в сфере жилья, землевладения, инфраструктуры и базовых городских услуг. Зачастую они плохо управляются, имеют слабые внутренние и внешние системы связи, испытывают сложности в связи с созданием и сохранением рабочих мест, характеризуются высоким уровнем безработицы и сталкиваются с трудностями в плане диверсификации и укрепления своей экономики, сохранения капитала и привлечения инвестиций. ООН-Хабитат может разработать инструменты и механизмы, чтобы помочь таким городам повысить свою привлекательность за счет выделения мест общественного пользования и создания эффективных уличных сетей, содействия обеспечению гарантий прав землевладения, разработки систем распределения участков, допускающих смешанную застройку, и использования надлежащих правовых, финансовых, и экономических инструментов и средств обеспечения прав на землю;

f) *Территориально-пространственное планирование в интересах сбалансированного развития городских и сельских районов.* Применение подхода на уровне городских агломераций («город-регион») по-новому трактует городские районы как составную часть более широких функциональных районов. Такой подход, в сочетании со стратегиями территориального и пространственного планирования и другими инструментами, может, в конечном итоге, содействовать более справедливому, комплексному развитию городских и сельских районов. Сюда входит развитие взаимодействия и связей между большими и малыми городами и их пригородами с уделением особого внимания сравнительным преимуществам, которыми определенные большие и малые города могут обладать с точки зрения выгодного местоположения, стратегических объектов и местных знаний и опыта. ООН-Хабитат уже оказывает поддержку городам, разрабатывая стратегии, содействующие повышению конкурентоспособности и специализации более широких систем городов. В результате этого в рамках многих городских агломераций повышается динамичность и общий объем инвестиций, в том числе за счет использования потенциала молодого городского населения в целях экономического роста на справедливой основе. Тем временем ООН-Хабитат и ее партнеры продолжают применять предлагаемые международные руководящие принципы по вопросам городского и территориального планирования;

g) *Системы продовольственной безопасности и «цепь устойчивого развития» для всех.* Все более расширяющаяся урбанизация в будущем будет носить поистине справедливый характер лишь в том случае, если будет обеспечено устойчивое управление мировыми земельными и природными ресурсами. Однако, ограниченность земельных ресурсов привела к росту конкуренции в связи с их использованием в различных целях. Перевод земельных участков из одной категории в другую, чрезмерное использование земельных ресурсов и отсутствие рационального управления - все это лишь усугубляет ситуацию. Одной из первых жертв нерационального управления земельными ресурсами стала продовольственная безопасность, и эта проблема одновременно сказывается и на сельских, и на городских районах, особенно остро затрагивая женщин, малоимущих и другие уязвимые группы населения. Налаживание связей между городскими и сельскими районами может обеспечить производство продовольствия в непосредственной близости от больших и малых городов и в их пределах, а также в сельских районах, выгодно расположенных в плане производственных ресурсов и рынков. В то же время районам необходимо улучшить доступ к земле, гарантиям прав собственности и природным ресурсам для всех, чьи средства к существованию от них зависят. Это необходимо осуществить в соответствии с нормами прав человека, уделяя внимание обеспечению равноправия мужчин и женщин и чуткому отношению к молодежи;

h) *Инклюзивное инвестирование и финансирование как в городских, так и в сельских районах.* Совершенно необходимо создать благоприятные условия для повышения аграрной продуктивности. Критически важное значение имеет признание потоков, качества и эффективности как государственных, так и частных инвестиций. Для того, чтобы инвестиции создавали активы, помогающие городской и сельской экономике стать более

производительной, устойчивой, инклюзивной и прочной, необходимы стимулы и гарантии. ООН-Хабитат продолжает оказывать помощь местным органам власти в разработке и осуществлении местных стратегий экономического развития, которые стратегически направлены на использование существующих сравнительных преимуществ в определенных областях, задействование местных активов и достижение справедливых результатов;

i) *Укрепление законодательства и управления, а также потенциала партнерств между городскими и сельскими районами.* Взаимозависимость городских и сельских районов требует согласованного взаимодействия как в рамках административно-хозяйственных границ, так и в сфере взаимоотношений между субъектами. В связи с этим для укрепления взаимодействия между городскими и сельскими районами необходимы надлежащие механизмы управления (т.е. признание и согласование как официальных, так и неформальных аспектов) и достаточный потенциал (т.е. потенциал институциональный, кадровый и связанный с системами). ООН-Хабитат может разработать системы и инструменты для проектирования оптимальных, многоуровневых, многосторонних горизонтальных и вертикальных систем управления. ООН-Хабитат будет также продолжать содействовать децентрализации, которая является одним из элементов рационального управления, предоставления основных услуг для всех и эффективного государственного управления¹⁹;

j) *Глобальное партнерство в интересах содействия налаживанию связей между городскими и сельскими районами.* Новая парадигма взаимодействия между городскими и сельскими районами обеспечит четкие директивные указания и практические меры для политических и законодательных учреждений и организаций, занимающихся вопросами планирования, и будет содействовать развитию партнерских связей между ними. ООН-Хабитат, ПРООН, МФСР, ФАО, ЦПРООН, ЮНЕП, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и прочие уже помогли повысить уровень осведомленности о связях между городскими и сельскими районами и о соответствующих мерах реализации и углубить понимание этих вопросов. В работе по этой тематике также активно участвует ряд научных учреждений, неправительственных организаций и внешних учреждений по оказанию помощи. Максимально выгодное использование преимуществ от этих усилий в рамках более официального глобального партнерства для налаживания связей между городскими и сельскими районами могло бы помочь в мобилизации ресурсов.

D. Вопросы для обсуждения

29. Следующие вопросы призваны стимулировать дальнейшее обсуждение:

- a) Каким образом правительства могут организовать такую систему городских и сельских районов, которая позволит обеспечить максимальные экономические связи, экологическую устойчивость и социальное благосостояние?
- b) Какова роль различных заинтересованных сторон в налаживании связей между городскими и сельскими районами, в том числе на разных уровнях государственного управления, в частном секторе и между профсоюзами трудящихся?
- c) Какие виды механизмов управления в крупных городских центрах позволяют улучшить функционирование мегаполисов, включая роль малых, средних и периферийных городов?
- d) Какие практические виды деятельности успешно используют основанные на широком участии методы городского планирования, в полной мере учитывающие потребности будущих поколений и отдающие им приоритет?
- e) Как можно справиться с проблемой «расползания» городов, в частности, в сельскохозяйственных районах, обладающих высоким потенциалом?
- f) Какие практические методы обеспечивают успешную интеграцию городских и сельских финансовых рынков и рынков капитала, а также услуг?
- g) Как можно организовать управление транспортными коридорами с тем, чтобы максимально расширить экономические связи?
- h) Ключевое значение для обеспечения более эффективных связей между городскими и сельскими районами имеет создание транспортной инфраструктуры, развитие периферийных городов, профессиональная подготовка и укрепление потенциала, партнерские

¹⁹ <http://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>.

отношения между государственным и частным секторами, а также наличие надлежащих институциональных структур. Что можно сделать для содействия формированию этих факторов?

i) Как ООН-Хабитат и ее партнеры могут обеспечить гарантии прав землевладения, защиту земельных и других связанных с этим прав женщин, малоимущих и других уязвимых групп населения в контексте сельско-городского континуума?

j) Каким образом ООН-Хабитат может поддержать национальные и местные органы власти в разработке эффективных правовых и институциональных рамок, актуальных на местном уровне и способствующих реализации принципов верховенства права и прав человека?

k) Как ООН-Хабитат и ее партнеры могут обеспечить сбалансированное территориальное планирование, способствующее решению проблем, связанных с наблюдающейся в настоящее время в некоторых районах миграцией между городскими и сельскими районами?

III. Подтема 2: Роль ООН-Хабитат в повестке дня в области развития на период после 2015 года

A. Завершение разработки структуры целей и целевых показателей

30. Предлагаемая цель 11 в рамках целей в области устойчивого развития, направленная на то, чтобы сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, жизнестойкими и устойчивыми, содержит 10 предлагаемых целевых показателей. Каждый из них связан со специфическими возможностями и проблемами в плане поощрения устойчивого развития городов и населенных пунктов. ООН-Хабитат призвана сыграть свою роль в оказании экспертной помощи для обеспечения максимального использования этих возможностей и эффективного решения проблем.

31. Предлагаемая цель 11 содержит целевые показатели, которые охватывают вопросы доступа к жилью и основным услугам; благоустройства трущоб; устойчивой и безопасной мобильности; городского планирования; культурного и природного наследия; устойчивости к стихийным бедствиям; воздействия населенных пунктов на окружающую среду; доступа к безопасным местам общественного пользования; связей между городскими и сельскими районами; смягчения последствий изменения климата; и экологически безопасных методов строительства. По мере уточнения этих целевых показателей в ходе процесса отбора индикаторов, ООН-Хабитат могла бы, по просьбе государств-членов, предоставлять техническую помощь, касающуюся, среди прочего, вопросов гарантий прав собственности и предупреждения возникновения трущоб, немоторизованного транспорта, эффективности землепользования и других положительных результатов городского планирования, многоцелевого использования общественных мест, количественной оценки связей между городскими и сельскими районами и городских финансов.

32. Учитывая ее долгий опыт в деле поощрения устойчивого развития городов и населенных пунктов, ООН-Хабитат может играть определенную роль в осуществлении предлагаемой цели и ее целевых показателей. Например, она может и впредь развивать партнерские отношения, которые будут оказывать значительную техническую помощь государствам-членам по вопросам осуществления и мониторинга целевых показателей. ООН-Хабитат также имеет сравнительное преимущество в разработке инструментария и руководящих принципов, которые могли бы служить ориентиром для осуществления этих целей. Кроме того, благодаря повышенному вниманию ООН-Хабитат к национальным стратегиям развития городов, законодательству, вопросам территориального, регионального, столичного и городского планирования и планового расширения городов, эта программа располагает возможностями оказания помощи в поисках четкого определения, конкретизации и осуществления повестки дня, на решение которой направлена эта предлагаемая цель и ее целевые показатели. В то же время возросшее внимание к вопросам местного экономического развития и муниципального финансирования поможет поддержать экономическую базу, необходимую для устойчивого финансирования этих целевых показателей.

33. ООН-Хабитат также может оказывать политическую и техническую помощь странам-партнерам и местным органам власти в своих традиционных сферах компетенции, а именно: земля, местное управление, водоснабжение, санитария, управление ликвидацией отходов, мобильность и энергетика. Кроме того, ООН-Хабитат имеет обширный опыт работы в

восстановлении в постконфликтных ситуациях и в период после стихийных бедствий, а также в области адаптации к изменению климата и смягчению его последствий в городах. Она может опираться на этот опыт, оказывая поддержку другим международным учреждениям, местным органам власти, гражданскому обществу и частному сектору в осуществлении соответствующих элементов целей в области устойчивого развития. Для этого, среди прочего, потребуются стратегии смягчения последствий конфликтов и стихийных бедствий и восстановления после них, обеспечения всестороннего учета проблематики адаптации в рамках городского планирования и наращивания потенциала местных органов власти в целях эффективного решения проблем, связанных с изменением климата.

34. Другие цели и показатели, содержащиеся в предложении Рабочей группы открытого состава, также актуальны в рамках работы ООН-Хабитат. «Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах» будет также зависеть от интенсификации слияния городских и сельских районов и развития позитивных аспектов плановой урбанизации в целях обеспечения всеобщего процветания и ликвидации нищеты. Точно так же прогресс в достижении цели, заключающейся в «обеспечении здорового образа жизни и содействии благополучию для всех в любом возрасте», и связанных с этим целевых показателей, направленных на то, чтобы положить конец предотвращаемой смертности среди новорожденных и детей в возрасте до пяти лет и сократить вдвое смертность в результате дорожно-транспортных происшествий, будет в значительной мере зависеть от предоставления базовых услуг, таких, как водоснабжение и санитария, а также от устойчивой мобильности. А достижение цели, направленной на «защиту, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьбу с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия», будет частично зависеть от обеспечения максимальной эффективности использования земельных ресурсов и сведения к минимуму воздействия городов на окружающую среду.

В. Увязка со стратегическим планом ООН-Хабитат на 2014-2019 годы

35. Каждая из семи подпрограмм стратегического плана ООН-Хабитат на 2014-2019 годы тесно связана с предлагаемой целью 11 и ее десятью целевыми показателями. Как показано ниже, многие из этих подпрограмм также непосредственно связаны с другими предлагаемыми целями и целевыми показателями в области устойчивого развития:

- a) *Подпрограмма 1 - «Городская земля, законодательство и управление»* - тесно связана с незавершенными задачами в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и предлагаемыми элементами целей в области устойчивого развития, касающимися ликвидации нищеты, обеспечения продовольствием и решения гендерных вопросов; она также имеет отношение к тем элементам целей в области устойчивого развития, которые связаны с вопросами мира и безопасности;
- b) *Подпрограмма 2 - «Городское планирование и проектирование»* - связана со многими из новых аспектов повестки дня в области развития на период после 2015 года, причем наиболее тесно - с уникальными компонентами цели 11, касающимися проблем пространства и места. Она также тесно связана с аспектами искоренения нищеты и климата;
- c) *Подпрограмма 3 - «Городское хозяйство»* - характеризуется сквозными связями с элементами всеохватного экономического роста и обеспечения занятости и достойной работы с уделением особого внимания молодежи;
- d) *Подпрограмма 4 - «Основные городские услуги»* - связана с теми аспектами целей в области устойчивого развития, которые касаются расширения предоставления услуг, а также с элементами, касающимися сокращения масштабов нищеты, здравоохранения, водоснабжения и санитарии, энергетики и устойчивого потребления и производства;
- e) *Подпрограмма 5 - «Жилье и благоустройство трущоб»* - способствует завершению неоконченной работы в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и связана с более широкой целью 11 в областях жилищной политики и предупреждения возникновения трущоб;
- f) *Подпрограмма 6 - «Снижение рисков и восстановление»* - имеет дополнительные тесные связи с теми элементами целей, которые связаны с сокращением масштабов нищеты и климатом;
- g) *Подпрограмма 7 - «Исследовательская работа и развитие потенциала»* - в значительной мере связана со всеми целевыми показателями предлагаемой цели 11, особенно в

том, что касается отслеживания тенденций развития городов, накопления знаний по вопросам городов и укрепления потенциала правительств, ответственных за осуществление повестки дня в области развития на период после 2015 года. Кроме того, существует тесная взаимосвязь по сквозным вопросам, включая гендерные аспекты и вопросы молодежи, основанный на соблюдении прав человека подход и изменение климата.

36. Возможности дальнейшего согласования стратегического плана на 2014-2019 годы с программой развития на период после 2015 года возникнут в ходе практической реализации программ работы ООН-Хабитат на 2016-2017 и 2018-2019 годы. При этом в число возможных стратегических областей, в которых может быть обеспечена увязка с повесткой дня в области развития на период после 2015 года, могут войти вопросы использования конкретных страновых проектов ООН-Хабитат в целях ее осуществления. Еще одна возможность заключается в формировании двусторонних последовательных связей между повесткой дня в области развития на период после 2015 года и процессом подготовки к Хабитат-III (в том числе в ходе разработки новой повестки дня для развития городов).

С. Другие процессы в рамках программы на период после 2015 года

37. В развитие своего мандата, сформулированного на Конференции «Рио +20», Межправительственный комитет экспертов по финансированию устойчивого развития регулярно проводил свои заседания параллельно с Рабочей группой открытого состава и выпустил свой заключительный доклад²⁰ в августе 2014 года. В докладе рассматривается меняющаяся глобальная обстановка в области финансов, включая возникающие финансовые потребности и схемы потоков ресурсов. В осуществление нового стратегического подхода в нем излагаются пять возможных источников финансирования устойчивого развития: а) внутригосударственные средства; б) внутреннее частное финансирование; с) международное государственное финансирование; d) международное частное финансирование; и е) смешанное финансирование. Этот доклад внес вклад в процесс подготовки к третьей Международной конференции по финансированию развития, которая состоится в июле 2015 года в Аддис-Абебе. В рамках этого процесса материалы для трех редакционных совещаний, которые должны состояться в 2015 году, были предоставлены по итогам двух совещаний по вопросам существа, которые состоялись в 2014 году. ООН-Хабитат принимала участие в этом рабочем процессе в рамках деятельности соответствующей рабочей группы по финансированию устойчивого развития, которая осуществляется под надзором Целевой группы системы Организации Объединенных Наций, и внесла вклад в процесс подготовки к третьей Международной конференции по финансированию развития, в ходе которого она особо выделила роль устойчивой урбанизации в деле мобилизации внутренних ресурсов.

38. Созданная Генеральным секретарем Независимая консультативная группа экспертов по революции в использовании данных в целях устойчивого развития проводила регулярные совещания в 2014 году и опубликовала свой окончательный доклад в ноябре 2014 года²¹. Этот доклад выдвигает на первый план две крупные глобальные проблемы в связи с нынешним положением дел в сфере данных: а) проблема незаметности, т. е. пробелы в наличии данных и недостаточно быстрое заполнение этих пробелов, и б) проблема неравенства, т. е. разрыв между теми, кто обладает информацией и знаниями, необходимыми для принятия собственных решений, и теми, кто ими не располагает. В докладе также высказывается предложение о том, как можно было бы решить эти проблемы за счет мобилизации усилий в целях информационной революции под руководством Организации Объединенных Наций, в частности, посредством: а) развития и поощрения инновационной деятельности в целях заполнения пробелов в данных; б) мобилизации ресурсов для преодоления неравенства между развитыми и развивающимися странами, а также между людьми, обладающими или не обладающими достаточными данными; и с) руководства революцией в использовании данных и ее координации. Эти рекомендации уже легли в информационную основу сводного доклада Генерального секретаря и будут и впредь учитываться в ходе межправительственных переговоров по повестке дня в области развития на период после 2015 года.

39. В рамках второго круга глобальных консультаций по средствам осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, ООН-Хабитат, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Глобальная целевая группа представителей местных и региональных органов власти в целях разработки повестки дня в области развития на период

²⁰ <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/4588FINAL%20REPORT%20ICESDF.pdf>.

²¹ www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/12/A-World-That-Counts2.pdf.

после 2015 года совместно провели консультации по вопросу о привязке целей в области устойчивого развития к местным условиям с тем, чтобы представить материалы в отношении путей осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года (см. пункт 5). Цель состояла в том, чтобы определить, каким образом обеспечить реализацию всей повестки дня в области развития на период после 2015 года на местном уровне. По итогам консультаций были сделаны выводы о том, что: а) местные органы власти являются ключевыми участниками процесса развития, находясь в уникальном положении для выявления и удовлетворения потребностей граждан в области развития; б) новую повестку дня необходимо переработать на национальном и местном уровнях с тем, чтобы обеспечить заинтересованность в ее осуществлении, избежать дублирования усилий и повысить эффективность; в) большое значение для осуществления новой повестки дня имеют децентрализация, делегирование полномочий и управление на всех уровнях (в том числе, твердая национальная приверженность); и d) эффективное местное управление может обеспечить привлечение к работе разнообразных местных заинтересованных сторон, создание широкой заинтересованности и ответственности.

D. Мониторинг и осуществление

40. Сеть Организации Объединенных Наций по поиску решений в целях устойчивого развития четко указывает, что данные и количественные показатели имеют исключительно важное значение для достижения целей в области развития²². Действительно, для того чтобы успешно осуществить долгосрочные планы устойчивого развития, городам понадобятся системы мониторинга, обладающие четкими показателями, исходными данными, целями и задачами. Такие системы также должны создать общие рамки, которые позволят городам, странам и международному сообществу выявить возможные трудности и обеспечить адаптацию к национальным и местным условиям²³. Данные и количественные показатели помогут городам принимать надлежащие решения в отношении наилучших политических мер и способов отслеживания изменений и систематически документировать эффективность деятельности на уровне итоговых результатов.

41. Достигнутый в последнее время прогресс в области сбора глобальных геопространственных данных (например, с помощью спутниковых изображений) представляет особый интерес с точки зрения устойчивого развития городов и населенных пунктов. Для того, чтобы обеспечить дальнейший прогресс в этой области, необходимо повысить объем инвестиций и расширить применение технических средств. ООН-Хабитат уже привлекает научно-исследовательские учреждения к разработке набора репрезентативных данных о городских районах, которые позволят осуществлять мониторинг эффективности использования городских земельных ресурсов, структуры землепользования, уличного сообщения и других ключевых факторов устойчивого развития городов.

42. В 2012 году ООН-Хабитат начала применять новый глобальный инструмент мониторинга для измерения степени устойчивости на уровне городов. Индекс процветания городов позволяет взглянуть на город с точки зрения целостного, комплексного и системного подхода и дает правительствам возможность использовать данные, касающиеся пространственных, демографических, экономических, экологических и управленческих проблем. Индекс процветания городов представляет собой сводный индекс, в состав которого входят шесть измерений, а именно: качество жизни, производительность, инфраструктура, равенство, социальная интеграция, экологическая устойчивость и управление городским хозяйством. Таким образом, он также позволяет городским властям и местным заинтересованным сторонам выявлять возможности и потенциальные области оперативной деятельности.

43. Индекс процветания городов предлагает ряд чрезвычайно важных преимуществ: а) системный подход к вопросам городов; б) единое составное значение; в) глобальные контрольные показатели; d) исходные данные и информация; e) глобальная платформа для сопоставлений; f) четкие и подлежащие детализации приоритеты в области устойчивого развития городов; g) фактологическая база для выработки политики и обеспечения подотчетности; и h) местные/национальные системы мониторинга. Первоначальный сравнительный анализ предлагаемых целевых показателей по цели 11 показывает высокую степень совпадения со многими показателями Индекса процветания городов. Он может быть

²² Сеть по поиску решений в целях устойчивого развития (2014 год), "Indicators and a monitoring framework for SDGs: launching a data revolution".

²³ ООН-Хабитат (2014 год), «Урбанизация и устойчивое развитие: на пути к созданию новой повестки дня для развития городов».

использован в качестве средства мониторинга на местах с целью рассмотрения, количественной и качественной оценки прогресса, мониторинга и отчетности об успехах, достигнутых в городах и странах в отношении предлагаемой цели 11. Кроме того, он дает местным и национальным органам власти возможность установить собственные механизмы мониторинга, облегчающие представление отчетности на более систематической основе. Индекс процветания городов также потенциально может обеспечить взаимную интеграцию новых показателей по мере развития процесса разработки показателей достижения целей в области устойчивого развития.

44. Предлагаемая цель 11 не может быть достигнута в отрыве от других предлагаемых целей в области устойчивого развития. Обеспечение устойчивого развития городов станет одним из основополагающих факторов достижения всех других целей и задач в области устойчивого развития, и наоборот. При том, что Индекс процветания городов может быть использован в качестве инструмента мониторинга осуществления предлагаемой цели 11, на уровне городов можно было бы наметить и контролировать осуществление и ряда других предлагаемых целей в области устойчивого развития. Индекс мог бы еще и обеспечить рамки для анализа взаимосвязи между предлагаемой целью 11 и касающимися городов параметрами других предлагаемых целей в области устойчивого развития. Это позволило бы местным и национальным органам власти и международному сообществу осуществлять мониторинг и представлять отчетность по предлагаемой цели 11 на основе более комплексного подхода.

45. Для осуществления городского аспекта повестки дня в области развития на период после 2015 года также потребуются согласованные усилия других заинтересованных сторон в других секторах, таких, как водоснабжение. Предлагаемая цель 6 направлена на обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), ООН-Хабитат и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) занимаются организацией первого консультативного совещания Расширенной глобальной инициативы по мониторингу водных ресурсов для разработки согласованных рамок контроля за водными ресурсами в период после 2015 года. Предлагаемые рамки развивают существующую систему мониторинга в области водоснабжения и санитарии с тем, чтобы включить в нее вопросы управления ликвидацией сточных вод, качества воды и управления водными ресурсами. Одним из результатов Расширенной глобальной инициативы по мониторингу водных ресурсов станет оказание помощи в обеспечении согласованного представления отчетности, а также более целенаправленного использования ресурсов и инвестиций в секторе водоснабжения.

46. В более широких масштабах, ООН-Хабитат и Статистическому отделу Организации Объединенных Наций будет необходимо продолжать оказывать поддержку Статистической комиссии в ходе выработки предложений в отношении наилучших показателей по всей структуре целей в области устойчивого развития. После начала процесса мониторинга ООН-Хабитат будет необходимо оказывать помощь соответствующим правительственным органам, будь то на национальном, субнациональном или местном уровне, а также глобальной системе Организации Объединенных Наций - в зависимости от того, какие учреждения будут определены в качестве наиболее подходящих для мониторинга тех или иных составляющих повестки дня в области развития на период после 2015 года.

47. После 2015 года деятельность ООН-Хабитат в осуществлении повестки дня в области развития на период после 2015 года должна основываться на итоговом документе повестки дня в области развития на период после 2015 года и на итоговом документе Хабитат-III. По всей вероятности, ООН-Хабитат обладает хорошими возможностями для того, чтобы взять на себя некоторые из следующих функций в деле осуществления и мониторинга программы развития на период после 2015 года:

а) координация и обеспечение согласованной политики в процессе осуществления цели устойчивого развития городов и населенных пунктов и предусмотренных в ней целевых показателей;

б) руководство осуществлением конкретных целевых показателей, включая те, в отношении которых ООН-Хабитат имеет явное сравнительное преимущество, по сравнению с другими многосторонними организациями (например, городское и территориальное планирование), обеспечение жильем, благоустройство трущоб, места общественного пользования);

с) вклад в реализацию всех других целевых показателей предлагаемой цели в области устойчивого развития городов и населенных пунктов;

- d) вклад в реализацию других соответствующих целей и целевых показателей, которые имеют непосредственное отношение к городскому и территориальному развитию (например, те из них, которые связаны с водными ресурсами, энергетикой, удалением отходов и занятостью);
- e) участие в деятельности в области правозащитных аспектов повестки дня в области развития на период после 2015 года, в том числе по вопросам принудительных выселений, гарантий владения и перемещенных лиц;
- f) продолжение участия в привязке повестки дня в области развития на период после 2015 года к местным условиям;
- g) оказание помощи в сборе данных и тестировании новых количественных показателей для отдельных индикаторов;
- h) поддержка развивающихся городских финансовых систем в качестве одного из внутренних источников финансирования, а также в качестве средства осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года;
- i) периодическое представление отчетности надзорным органам, например, Политическому форуму высокого уровня по устойчивому развитию

Е. Вопросы для обсуждения

48. Следующие вопросы призваны стимулировать дальнейшее обсуждение:
- a) Какие еще существуют возможности для усиления роли устойчивой урбанизации в рамках заключительных межправительственных переговоров по повестке дня в области развития на период после 2015 года?
 - b) Какие механизмы могут стать оптимальным средством осуществления и мониторинга целей в области устойчивого развития и какова будет соответствующая роль ООН-Хабитат в области координации и осуществления?
 - c) Можем ли мы устранить некоторые недостатки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, целенаправленно воздействуя на факторы, ведущие к неустойчивому развитию городов, и пропорционально соразмеряя свои запросы?
 - d) При том, что предлагаемые цели в области устойчивого развития конкретно сосредоточены на значении земельных ресурсов для сокращения масштабов нищеты, обеспечения гендерного равенства и продовольственной безопасности, земельный вопрос прямо не затрагивается в контексте устойчивого развития городов и населенных пунктов. Как можно исправить это положение?
 - e) Каким образом может устойчивая урбанизация укрепить мобилизацию внутренних ресурсов для осуществления повестки дня в области развития на период после 2015 года?
 - f) Какова возможная роль ООН-Хабитат в привязке реализации целей в области устойчивого развития к местным условиям?
 - g) Как государства-члены могут, действуя в сотрудничестве с ООН-Хабитат, ее партнерами и другими заинтересованными сторонами в городах, обеспечить, чтобы цели в области устойчивого развития привели к значимым преобразованиям?