



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
10 November 2016

Russian
Original: English

**Конференция Организации Объединенных Наций по
жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III)**
Кито, 17-20 октября 2016 года
Пункт 8 повестки дня
Общие прения

Региональный доклад Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) по Азиатско-Тихоокеанскому региону: преобразовательная урбанизация в интересах обеспечения жизнестойкости Азиатско-Тихоокеанского региона

Записка секретариата

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) настоящим препровождает Региональный доклад Хабитат-III по Азиатско-Тихоокеанскому региону: преобразовательная урбанизация в интересах обеспечения жизнестойкости Азиатско-Тихоокеанского региона. Этот доклад был подготовлен Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) Организации Объединенных Наций и Региональным бюро для Азии и Тихого океана Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в сотрудничестве с секретариатом Хабитат-III.

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

Содержание

| | | |
|------|---|----|
| I. | Введение | 7 |
| II. | Урбанизация и развитие: основные тенденции, 1996-2016 годы | 8 |
| | A. Введение | 8 |
| | B. Тенденции в области урбанизации | 8 |
| | C. Населенные пункты: городская структура и площадь | 11 |
| III. | Урбанизация и экономика | 14 |
| | A. Введение | 14 |
| | B. Тенденции в области экономического развития | 14 |
| | C. Инфраструктура: аргументы в пользу разработки стратегий развития городской инфраструктуры | 17 |
| | D. Инвестиции в конкретные сектора | 19 |
| | E. Жилье | 21 |
| | F. Местное экономическое развитие: инклюзивное экономическое пространство | 22 |
| | G. Человеческий капитал | 24 |
| | H. Финансирование будущего роста городов | 24 |
| | I. Муниципальное финансирование | 26 |
| IV. | Урбанизация и социальная справедливость | 27 |
| | A. Введение | 27 |
| | B. Тенденции в области социального развития | 28 |
| | C. Равный доступ и процветание | 29 |
| | D. Препятствия на пути равенства: расширение прав и возможностей женщин и молодежи | 33 |
| | E. Создание городов для всех поколений | 34 |
| | F. Этническое многообразие и миграция | 35 |
| | G. Общины как фундамент | 36 |
| V. | Урбанизация и окружающая среда, изменение климата и стихийные бедствия | 38 |
| | A. Введение | 38 |
| | B. Тенденции экологического развития | 38 |
| | C. Изменение климата и стихийные бедствия | 39 |
| | D. Города как источники выбросов парниковых газов | 42 |
| | 1. Чистый воздух | 42 |
| | 2. Чистая вода (городские поверхностные воды, питьевая вода и санитарные услуги) | 43 |
| | 3. Удаление твердых отходов | 43 |
| | 4. Охрана экосистем в городских и пригородных районах | 44 |
| | E. Опора на новые глобальные обязательства | 44 |
| | F. Города Азии и Тихого океана: переход от глобальных соглашений к действиям | 46 |
| VI. | Урбанизация, институты и управление | 48 |
| | A. Введение | 48 |
| | B. Управление и «стимулирующий подход» | 49 |
| | C. Повышение эффективности многоуровневого управления | 49 |
| | D. Электронное управление для повышения подотчетности и прозрачности | 52 |
| | E. Применение основ управления мегаполисами для большего числа городов | 53 |
| | F. Достижение нового соглашения между градостроителями и частным сектором | 54 |
| VII. | Выводы | 55 |

Региональный доклад Хабитат-III по Азиатско-Тихоокеанскому региону: преобразовательная урбанизация в интересах обеспечения жизнестойкости Азиатско-Тихоокеанского региона

Установочное резюме

Численность городского населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе достигла примерно 2,1 миллиарда человек, что составляет более 60 процентов городского населения мира¹. За последние 20 лет в результате необычайно стремительного экономического роста и демографических изменений возникла обширная система городов. В силу своих размеров города региона все в большей степени выходят на первый план глобальных повесток дня в области устойчивого развития, в которых городским районам будет отведена чрезвычайно важная роль.

В настоящее время в регионе доминируют 18 мегаполисов с населением более 10 миллионов человек. Темпы роста мегаполисов в целом замедляются, особенно в их центральных районах, но с учетом абсолютной численности населения и прогнозируемого роста еще большего числа мегаполисов в ближайшем будущем рост и влияние мегаполисов и регионов их размещения будет чрезвычайно важной для региона тенденцией.

В то же время половина всех городских семей живет в городах с населением менее 500 000 человек. Это составляет более 1 миллиарда человек. Второстепенные города и города среднего размера играют важную роль в городском развитии региона в будущем, и их преобразование, таким образом, будет иметь решающее значение в деле осуществления Новой программы развития городов.

Факторы роста городов также претерпевают изменения. Хотя на момент проведения второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-II) миграция являлась одним из ключевых показателей роста, в преддверии Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III) миграция в города в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом достигла максимального уровня – около 50 миллионов человек в год, – и теперь реклассификация и естественный рост вносят равноценный вклад в урбанизацию. Согласно текущим прогнозам, годовой прирост в результате миграции вновь сократится – до 25 миллионов человек в год – к 2050 году². К тому времени двое из трех человек в Азиатско-Тихоокеанском регионе будут жить в городских районах³.

За последние 20 лет урбанизация внесла позитивный вклад в национальное экономическое развитие многих стран региона. Были убедительно продемонстрированы экономическое процветание и вклад в национальную экономику различных городов: от Сиднея в Австралии до Сингапура и Шанхая в Китае, от Москвы до Токио, Гонконга в Китае и Сеула. Валовой внутренний продукт (ВВП) ряда городов региона теперь равен ВВП многих стран или превышает его.

Качество жизни многих городских жителей улучшилось в период после проведения Хабитат-II. Число людей, относящихся, по оценкам, к «среднему классу», достигнет в этом регионе 3,2 миллиарда человек к 2030 году. Это будет составлять 80 процентов всего относящегося к среднему классу населения мира. Доля городских жителей, живущих в трущобах, в Восточной Азии значительно сократилась – с около 41 процента в 1995 году до 26 процентов в 2014 году,

¹ Для целей настоящего доклада под определение «Азиатско-Тихоокеанский регион» подпадают государства-члены и ассоциированные члены Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). См. <http://www.unescap.org/about/member-states>.

² Cecilia Tacoli, Gordon McGranahan and David Satterthwaite, «Urbanisation, rural–urban migration and urban poverty», IED Working Paper, (London, International Institute for Environment and Development, 2015). Доступно по адресу: <http://pubs.iied.org/pdfs/10725IED.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года). В данном документе содержится ссылка на статистические данные, опубликованные в 2014 году Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций.

³ Более всеобъемлющее обсуждение темы городских демографических изменений в регионе содержится в издании Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и ЭСКАТО «Состояние городов Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 год» (ООН-Хабитат и ЭСКАТО, 2015), глава 1.

– в то время как в Юго-Восточной Азии этот показатель снизился с 45 до 28 процентов, а в Южной Азии – с 51 до 31 процента⁴. Ликвидация крайней нищеты в городах и обеспечение доступа к основным городским услугам становятся достижимыми целями в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Наделенные правами и возможностями общины городской бедноты во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона получили признание за их богатый социальный капитал как основу развития и могут заложить основу для повышения жизнестойкости на местном уровне.

Многие страны региона создали или стремятся создать конкурентоспособную на мировом уровне экономику, ключевые роли в которой отводятся городским услугам, инфраструктуре и материально-техническому обеспечению. Национальная политика ряда стран теперь все в большей степени зависит от урбанизации в качестве основы для экономического роста и социального процветания в стране в будущем. Азиатско-Тихоокеанский регион может и далее извлекать выгоду из продолжающегося роста городов и связанных с ним демографического дивиденда и преобразований в качестве одной из движущих сил обеспечения всеобщего процветания и инноваций.

Тем не менее, как было признано в докладе «Состояние городов Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 год», в Джакартском призыве к действию, принятом на шестом Азиатско-Тихоокеанском форуме по проблемам городов, и на Азиатско-Тихоокеанском региональном подготовительном совещании в рамках подготовки к Хабитат-III, существует настоятельная необходимость переосмысления отмечавшихся в прошлом моделей развития, какими бы успешными они ни были, при решении вопросов, которые будут возникать в будущем.

Отмечавшийся в последние несколько десятилетий рост в наиболее слаборазвитых районах Азии и Тихого океана был в значительной степени незапланированным. В ряде стран спекуляция землей привела к разрастанию городов, в ходе которого претерпевающие процесс урбанизации районы выходят за пределы муниципальных административных границ и поглощают другие муниципальные и сельские районы, пространственно и экономически размывая различия между городом и деревней. Во многих странах отсутствуют правовые и практические инструменты и ресурсы, необходимые для обеспечения всеобъемлющего планирования землепользования, что усугубляет разрастание городов и не позволяет принимать меры в ответ на возникновение претерпевающих урбанизацию зон. С учетом этого расширения понимание связей между городом и деревней и связанных с этим трудностей крайне важно для обеспечения эффективного управления этим ростом в интересах всех людей, принимающих участие в жизни городских и пригородных районов, независимо от их места проживания.

Города региона испытывают значительные пробелы в финансировании, необходимом для удовлетворения текущих и будущих инфраструктурных и других потребностей. Отсутствует достаточный объем инвестиций в плане финансирования и мер политики, направленных на обеспечение динамичного и инклюзивного будущего городов. Это требует принятия обязательств на более длительный период времени, чем краткосрочные политические циклы. Например, объем жилья и его доступность в Восточной Азии – это не достижение последних лет, а нечто, что создавалось на протяжении многих десятилетий. С другой стороны, в Южной Азии, где жилищная и земельная политика гораздо менее эффективна, один из четырех городских жителей по-прежнему живет в трущобах.

Процветание городов Азиатско-Тихоокеанского региона зависит от наличия высокоразвитого и разнообразного частного сектора. От неформальных микропредприятий до глобальных компаний, все они опираются на основы эффективных городов и комплексных сетей городов и постоянные инвестиции. Не нужно, однако, считать, что источники ресурсов ограничены бюджетными трансфертами от органов государственного управления более высоких уровней или от международных секторов. Значительный объем ресурсов можно мобилизовать на местном уровне, хотя возможности для мобилизации и сбора поступлений на городском уровне требуют более пристального внимания.

Масштаб и спектр нормативно-правовых и бюджетно-финансовых инструментов, имеющихся в распоряжении местных органов власти, недостаточны для поддержания роста городов в регионе. Бюджетные трансферты, налогообложение недвижимости, институциональные механизмы распределения стоимости земли в интересах общественности и эффективные государственно-частные партнерства являются недостаточными для удовлетворения

⁴ ООН-Хабитат, Доклад о состоянии городов мира, 2016 год. Урбанизация и развитие: зарождающееся будущее. (ООН-Хабитат, 2016 год). Статистическое приложение, таблица В.2.

потребностей, хотя потенциал имеется. Решающее значение имеет национальная экономическая политика в сочетании с городским планированием и инвестициями в инфраструктуру. Поддержание и укрепление связей между городскими и сельскими районами с целью налаживания связей между рынками, людьми и финансами играют ключевую роль в обеспечении сбалансированного национального развития.

Результатом урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе стали беспрецедентное разнообразие и социальные изменения. В то же время, хотя в деле сокращения масштабов нищеты за последние два десятилетия был достигнут определенный прогресс, ключом к решению проблемы нищеты и неравенства во всех его формах в городах является признание наличия барьеров на пути к социальной интеграции и достижению равенства, которые препятствуют искоренению крайней нищеты. Хотя доля людей, живущих в трущобах, сократилась, общие показатели остаются неприемлемо высокими, а в некоторых субрегионах эти показатели продолжают расти. В настоящее время в регионе живут более полумиллиарда обитателей трущоб, что составляет свыше половины общемирового населения трущоб. Здравоохранение остается одним из главных вопросов развития в регионе, несмотря на некоторые достижения, в особенности, расширение доступа к медицинскому обслуживанию во многих городских районах. Экономическое развитие на местном уровне и обучение сотрудников для повышения их квалификации нуждаются в поддержке. Институциональное неравенство в отношении жилья, основных услуг, доступа к земле и участия в управлении, и структурное неравенство, в том числе по признаку пола, возраста, этнической принадлежности и происхождения, являются препятствиями на пути достижения целей в области устойчивого развития и реализации основных прав человека для всех.

В настоящее время широко признается, что стремительные развитие и рост городов за последние десятилетия привели к ухудшению состояния окружающей среды, воздействию загрязнения и бедствий и уязвимости к изменению климата, которые требуют осуществления безотлагательных комплексных мер и политических действий. Население и экономические активы в расширяющихся городских районах все чаще подвергаются многочисленным опасностям. Девятнадцать из двадцати городов с наиболее загрязненным воздухом находятся в Азиатско-Тихоокеанском регионе, почти все из них в Южной Азии. К 2025 году объем отходов, образующихся в этом регионе, увеличится более чем в два раза по сравнению с 1999 годом. В слишком многих странах уровень очистки сточных вод еще не превысил 20 процентов, а отсутствие какой бы то ни было очистки является широко распространенным явлением в небольших городах, включая все городские районы многих островных стран Тихого океана.

Усилия по обеспечению жизнестойкости необходимо сосредоточить на проведении мероприятий, которые дают многочисленные сопутствующие выгоды и ориентированы на наиболее уязвимые общины. Преобразование траектории развития в интересах обеспечения будущего, характеризующегося низкими выбросами углерода, эффективным использованием ресурсов и жизнестойкостью, требует наличия конкретных и скоординированных национальных и муниципальных мер политики и финансирования. Оно также требует мобилизации городских общин и основных заинтересованных сторон, включая частный сектор.

Во всем регионе существуют постоянные расхождения между политикой и планами в области урбанизации и их практическим осуществлением на национальном и местном уровнях. Учреждения не поспевают за темпами урбанизации и, как правило, управленческим структурам еще предстоит адаптироваться к новым социальным, экономическим и технологическим трудностям. Система многоуровневого управления еще не разработана, и города и политика в области городского развития слишком часто по-прежнему поделены между местными, провинциальными и национальными ветвями власти и их сферами ответственности. Недостаток методов управления, правовых основ и институционального потенциала особенно отчетливо проявляется в городах второстепенного значения в этом регионе. Необходимо уделять больше внимания повышению транспарентности и коммуникативности управления, в том числе посредством использования инструментов электронного управления и социальных сетей. В период после проведения Хабитат-II формальное городское планирование отошло на второй план и деятельность в области планирования во многих странах слишком часто оказывается неэффективной в условиях недостаточно активного участия общественности и политической поддержки.

Урбанизация в Азиатско-Тихоокеанском регионе в течение двух десятилетий после проведения Хабитат-II преобразовала как этот регион, так и весь мир. Однако слишком во многих странах такая урбанизация не регламентируется какой-либо национальной повесткой дня в области городов или политикой. К 2050 году общая численность населения, живущего в городских районах, в этом регионе превысит 3,2 млрд. человек, или двое из каждых трех человек.

Инвестиционные и другие решения, принимаемые в настоящее время, будут определять будущее городов на десятилетия вперед. В свою очередь то, как будет продолжаться процесс урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе, окажет огромное влияние на устойчивость планеты в целом. В основе процесса развития городов в регионе должна лежать приверженность повестке дня в области городов, основанной на принципах всеохватности, жизнестойкости и устойчивости.

I. Введение

1. За последние 20 лет, с 1996 года, города в Азиатско-Тихоокеанском регионе стали глобальными центрами инновационной деятельности и процветания. Не будет преувеличением утверждать, что динамизм и значимость этого региона в настоящее время таковы, что перспективы Новой программы развития городов будут в значительной степени зависеть от того, как будет продолжаться процесс урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе на протяжении следующих 20 лет. Городские преобразования, происходящие в регионе в течение двух последних десятилетий, привели к ускорению регионального экономического развития и улучшению жизни многих городских жителей. Тем не менее, можно сказать, что наследие городских преобразований является неполным и в основе своей по-прежнему неустойчиво. Несмотря на расширение возможностей благодаря росту экономики, для миллионов людей в городах региона по-прежнему остается неудовлетворенной потребность в обеспечении основных условий жизни, и экологические последствия этого становятся все более серьезными. В сочетании с будущими проблемами, обусловленными изменением климата, и уязвимостью региона к бедствиям существуют многочисленные риски потери выгод, приобретенных в ходе развития.

2. В настоящем докладе содержится анализ того, каким образом сформировался процесс урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе, с рассмотрением успехов, областей, в которых сохраняются проблемы, и вопросов, которые предстоит решить в 20-летний период после проведения Хабитат-III. Как и все региональные доклады, структура настоящего доклада основана на пяти ключевых областях в отношении урбанизации: развитие, экономика, социальное равенство, окружающая среда и управление. Хотя общая структура доклада стандартизирована, ключевые положения и основные темы каждого раздела выделены для освещения характерных для данного региона особенностей и приоритетов.

3. Хабитат-III также проходит после достижения ряда важнейших глобальных соглашений по вопросам устойчивого развития, снижения риска бедствий, изменения климата и финансирования в целях развития, все из которых имеют чрезвычайно важное значение для городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе и, следовательно, для Новой программы развития городов. В целях в области устойчивого развития прямо говорится о важности экологически устойчивых городов и населенных пунктов в рамках цели 11, в то время как во всех последних глобальных соглашениях в той или иной степени признается важность городских районов для развития. Хабитат-III предоставляет возможность для использования этих соглашений в рамках Новой программы развития городов.

4. Настоящий доклад также подготовлен с опорой на последние региональные доклады и процессы с участием многих заинтересованных сторон и межправительственные процессы. Главным образом при его подготовке были использованы материалы недавно завершеного доклада «Состояние городов Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 год» Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), в котором освещаются тенденции и текущая ситуация в городах по всему региону. Насколько это возможно и в случае их наличия при подготовке настоящего доклада, были использованы национальные доклады для Хабитат-III, представленные странами региона. Основными источниками демографических данных являются издания «Перспективы мировой урбанизации: пересмотренное издание 2014 года» и «Статистический ежегодник для стран Азии и Тихого океана» ЭСКАТО (издания 2014 и 2015 годов), если не указано иное. В качестве источников при подготовке данного доклада также использовались глобальные и региональные доклады Всемирного банка, Азиатского банка развития, учреждений Организации Объединенных Наций и Межправительственной группы экспертов по изменению климата. При подготовке настоящего доклада были использованы итоги таких ключевых региональных мероприятий, как региональное совещание Хабитат-III для Азиатско-Тихоокеанского региона и Джакартская декларация⁵, шестой Азиатско-Тихоокеанский форум по проблемам городов и Азиатско-Тихоокеанская ассамблея городской молодежи. И наконец, значительный вклад в подготовку доклада внесло совещание региональных экспертов, состоявшееся в Бангкоке в январе 2016 года, участники которого предоставили бесценную информацию и ресурсы для этого доклада.

⁵ A/CONF.226/PC.3/5.

II. Урбанизация и развитие: основные тенденции, 1996-2016 годы

A. Введение

5. Достижение глобальных целей в области устойчивого развития в значительной степени будет зависеть от того, насколько урбанизированным станет Азиатско-Тихоокеанский регион в течение жизни следующего поколения.
6. Азиатско-Тихоокеанский регион может использовать как свой демографический дивиденд, так и преобразования в качестве движущей силы для обеспечения всеобщего процветания и инновационной деятельности.
7. Численность городского населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе достигла примерно 2,1 миллиарда человек. В силу своих масштабов регион и особенно его города находятся на передовых рубежах глобальных повесток дня в области устойчивого развития, в осуществлении которых города будут играть важную роль.
8. За последние 20 лет урбанизация внесла позитивный вклад в национальное экономическое развитие многих стран региона. Повысилось качество жизни многих жителей городов. Многие страны региона стали или стремятся стать глобально конкурентоспособными экономиками, в которых ключевую роль выполняют городские услуги и логистика. Ряд стран в регионе в последнее время увязал свои стратегии в сфере урбанизации со своими национальными стратегиями в области развития, признавая центральную роль городов.
9. Регион в целом нуждается в переходе к модели развития на основе инвестиций в социальную, экологическую и экономическую политику и в отказе от эксплуатации и применения дешевых моделей. В национальном докладе Китая задача резюмируется следующим образом: «Система, основанная на использовании дешевой рабочей силы, неэффективном потреблении ресурсов, таких как земельные ресурсы, и на неравном предоставлении основных государственных услуг, что позволяет снизить затраты, связанные с быстрым ростом урбанизации, вряд ли может продолжать существовать»⁶.

B. Тенденции в области урбанизации

10. Численность городского населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе значительно возросла с 1976 года, когда состоялась первая Конференция Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат-I), а преобразование городов будет продолжаться в течение нескольких грядущих десятилетий. Ожидается, что общая численность проживающего в городских районах населения в этом регионе достигнет 50 процентов к 2018 году. В регионе уже сегодня проживает 60 процентов городского населения мира. Тридцать три из 58 стран и территорий региона в большей степени имели городской, чем сельский характер в 2015 году по сравнению с 27 в 1995 году.
11. Естественный прирост населения, миграция из сельских районов в города и реклассификация внесли свой вклад в такой рост городов. Данные о городском населении опираются на национальные определения, распределенные в некоторых странах по административным границам; в этой связи сообщаемые данные не могут быть в полной мере сопоставимы и могут не отражать фактическое увеличение городского населения в крупных городах и на национальном уровне. Границы или определения могут меняться, что иногда становится причиной значительных одновременных изменений в численности городского населения. Реклассификация сельских районов в городские играет гораздо более важную роль в пересмотре пространственного планирования городов и динамике народонаселения.
12. В целом численность городского населения в Азии увеличивается примерно на 50 миллионов человек в год по сравнению с предполагаемым увеличением на 35 миллионов человек в год в середине 1990-х годов и на 20 миллионов в год в середине 1970-х годов во время проведения конференций Хабитат-I и Хабитат-II, соответственно. Согласно текущим прогнозам годовой прирост в результате миграции, возможно, уже достиг своего пика в Азиатско-Тихоокеанском регионе и сократится до 25 миллионов человек в год к 2050 году⁷. Такая ситуация главным образом ожидается вследствие того, что миграция из сельской местности в города в абсолютном выражении начинает замедляться⁸. Тем не менее, темпы

⁶ Национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 18.

⁷ Tacoli and others «Urbanisation, rural-urban migration and urban poverty» (см. сноску 2).

⁸ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, «Global agriculture towards 2050». Тематический обзор для форума высокого уровня «Как прокормить население мира в 2050 году», 12-13 октября 2009 года. Доступно по адресу:

урбанизации будут продолжать нарастать, несмотря на то, что некоторые городские центры могут уменьшиться вследствие сокращения возможностей трудоустройства, промышленного спада, старения населения и/или субурбанизации. К 2050 году две трети населения Азиатско-Тихоокеанского региона будет жить в городских районах.

13. В субрегионах Восточной и Северо-Восточной Азии по-прежнему отмечается наибольшее число городских жителей: на сегодняшний день почти 1 миллиард человек по сравнению с 500 миллионами человек в 1995 году. Значительным изменением в регионе в период между 1995 и 2015 годами стал уровень урбанизации в Китае, который повысился с 31 процента в 1995 году до 57 процентов в 2015 году. Процентные показатели, тем не менее, лишь частично описывают ситуацию в Китае. В количественном отношении это означало то, что в 2010 году в городах Китая проживало предположительно на 211 миллионов человек больше, чем десятью годами ранее, в то время как только в период с 2010 по 2013 годы это увеличение составило 60 миллионов человек. Эти цифры не имеют аналогов в истории и отражают политику, целью которой было стимулирование урбанизации для поддержки национальных целей в области развития⁹.

14. В субрегионах Южной и Юго-Западной Азии исторически гораздо меньшая доля населения проживает в городах, несмотря на то, что городское население увеличивается во всех странах. Эти субрегионы занимают второе место по численности городского населения в регионе: по оценкам, 680 миллионов человек.

15. В субрегионе Юго-Восточной Азии рост урбанизации отмечался в период с 1995 по 2015 годы. Несмотря на то, что большинство стран субрегиона в большей мере урбанизированы, чем страны Южной и Юго-Западной Азии, и даже с учетом роста урбанизации в течение последних 20 лет, эти страны по-прежнему урбанизированы менее чем на 50 процентов.

16. Кроме того, в 2015 году в странах Тихоокеанского субрегиона численность городского населения варьировалась от 13 до 100 процентов. За некоторыми исключениями, такими как Вануату и Соломоновы Острова, в период между 1995 и 2015 годами никаких существенных изменений в области урбанизации не происходило, по крайней мере, в свете официальных данных.

17. В субрегионах Восточной и Центральной Азии большинство стран преимущественно урбанизированы, при этом наблюдается некоторое уменьшение доли населения, проживающего в городских районах, в шести из девяти стран этих субрегионов.

18. В целом такое многообразие данных свидетельствует о разнообразии субрегиональных и национальных условий урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Тем не менее, следует проявлять осторожность при использовании в качестве основы городских данных ввиду размытых границ роста городов. Кроме того, статистические данные о городском населении, несмотря на их важное значение для понимания процессов роста и сокращения, не всегда точно отражают аспекты жизни в городах или качество жизни. Наличие пробелов в городских данных и их последствия для политики станут крупнейшей проблемой для региона в будущем.

19. Городское население во многих городах региона, как правило, состоит из молодежи, причем в этом регионе проживает более 60 процентов молодежи мира¹⁰. Что еще более важно, доля населения экономически активного возраста (15-64 лет) постоянно растет, и в 2014 году эта доля составляла около 68 процентов, или почти 3 миллиарда человек. В течение следующих 20 лет многие страны региона будут располагать значительным демографическим дивидендом, и это трудоспособное население, как правило, является более образованным и здоровым, чем предыдущее поколение. Тем не менее, число пожилых людей почти удвоилось с 1990 года и превысило 330 миллионов человек, причем старение населения в Восточной и Северо-Восточной Азии становится все более очевидным.

http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf (дата посещения 7 декабря 2016 года).

⁹ Текущим планом является Национальный план городского развития нового типа (2014-2020 годы). См. национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 8 и 9.

¹⁰ См. «Региональный обзор: молодежь в Азиатско-Тихоокеанском регионе» – информационный бюллетень, подготовленный ЭСКАТО в рамках совместных усилий Межучрежденческой сети Организации Объединенных Наций по вопросам развития молодежи. Доступно по адресу: <http://www.un.org/esa/socdev/documents/youth/fact-sheets/youth-regional-escap.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

20. В последние десятилетия во многих странах, таких как Бангладеш и Китай, отмечается миграция женщин и девочек в городские районы в целях получения возможностей в области образования и экономики. Как и в других странах мира, урбанизация и экономическое процветание внесли свой вклад в снижение показателей рождаемости, и эта тенденция также окажет влияние на будущее. Кроме того, диспропорция в соотношении полов в пользу лиц мужского пола здесь одна из самых высоких в мире, и в последние десятилетия она увеличивается.
21. В 2013 году количество международных мигрантов в Азиатско-Тихоокеанском регионе увеличилось до 59,4 миллиона человек, что составляет примерно одну четверть от общей численности мигрантов в мире. По сравнению с остальными странами мира число мигрантов в регионе постепенно увеличивается с 1990 года. Ежегодно более 3 миллионов работников из Азии ищут работу за границей, причем некоторые из них остаются в данном регионе, а многие уезжают на Ближний Восток и в Европу. Большинство жителей Азии, работающих за рубежом, занимают рабочие места в городах в сфере строительства и услуг. Правительства стран этого региона признают экономическую важность миграции рабочей силы и разрабатывают целый ряд политических мер и программ, направленных на усиление защиты низкоквалифицированных работников, на предотвращение незаконной миграции и борьбу с торговлей людьми. Кроме того, молодые мигранты из Азии составляют одну треть от общей численности молодых мигрантов в мире, ищущих возможности для получения образования, трудоустройства, заключения брака, воссоединения семьи, а также получения защиты от конфликтов и преследований¹¹. Миграция по-прежнему имеет исключительно важное значение для Тихоокеанского субрегиона, при этом денежные переводы составляют значительную часть ВВП в Самоа и Тонга¹².
22. За последние два десятилетия увеличилось разнообразие городского населения. Расширение региональных связей, глобализация и обилие международных аэропортов в регионе – все это способствовало отходу от моноэтнических, монокультурных городских центров там, где они, возможно, ранее существовали. Переселение населения, состоящего из традиционных групп меньшинств, беженцев и внутренне перемещенных лиц, в городские районы также внесло свой вклад в этническую и культурную структуру региона. По данным недавнего опроса, в Азиатско-Тихоокеанском регионе отмечается самый высокий уровень религиозного многообразия в мире, и, хотя в этом обследовании не проводилось различия между городскими и сельскими районами, город-государство Сингапур возглавляет мировой рейтинг многообразия¹³. Порт-Морсби, столица Папуа-Новой Гвинеи, весьма вероятно, является наиболее разнообразным в этническом отношении городом в регионе, поскольку в нем представлено 800 языковых групп стран. В конечном счете Азиатско-Тихоокеанский регион всегда отличался богатым наследием коренной гендерной идентичности, выходящей за пределы мужской и женской. Наряду с местными вариантами идентичности существуют также общины, сосредоточенные главным образом в городских районах, в которых идентичность соответствует в большей степени западной субкультуре, например субкультуре лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и транссексуалов¹⁴. Одной из ключевых тенденций в последние десятилетия стало повышение социального многообразия в городах региона и более широкое политическое признание необходимости удовлетворения потребностей и приоритетов в части повышения разнообразия городских общин.

¹¹ World Youth Report: Youth and Migration (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.12.IV.6).

¹² Asia-Pacific Regional Coordination Mechanism Thematic Working Group on International Migration including Human Trafficking, Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrants' Contributions to Development (ST/ESCAP/2738). Доступно по адресу: <http://www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

¹³ Исследовательский центр Пью, «Global Religious Diversity», апрель 2014 года. Добавление 1. Доступно по адресу: <http://www.pewforum.org/files/2014/04/Religious-Diversity-appendix-1.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года). Полный текст доклада доступен по адресу: <http://www.pewforum.org/2014/04/04/global-religious-diversity/> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

¹⁴ Программа развития Организации Объединенных Наций, Leave no one behind: Advancing social, economic, cultural and political inclusion of LGBTI people in Asia and the Pacific – Summary (Бангкок, ПРООН, 2015 год). Доступно по адресу: http://www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/hiv_aids/leave-no-one-behind--advancing-social--economic--cultural-and-po/ (дата посещения 7 декабря 2016 года).

С. Населенные пункты: городская структура и площадь

23. В результате феноменального экономического роста последних 20 лет в Азиатско-Тихоокеанском регионе возникла обширная система городов. В настоящее время в регионе доминируют 18 мегаполисов, каждый с населением более 10 миллионов человек. Токио по-прежнему является крупнейшим городом в мире, как и во время проведения Хабитат-II¹⁵. Однако в большинстве стран региона городской ландшафт формируется небольшими и средними городами. Более широкое признание роли и важности новых и периферийных крупных и небольших городов в регионе является важной политической задачей, и это было признано в нескольких национальных докладах, подготовленных для Хабитат-III.
24. В малых островных развивающихся государствах, Бутане и Бруней-Даруссаламе, население городов не превышает 300 000 жителей. Доля городских домохозяйств в городах с населением менее 500 000 человек уменьшилась с 56 до 48 процентов, однако совокупное население таких городов по-прежнему составляет более 1 миллиарда человек. Шесть из десяти городских домохозяйств теперь находятся в городах с населением менее 1 миллиона человек.
25. В мировом масштабе в настоящее время насчитывается 27 мегаполисов, в два раза больше, чем в 1995 году. Из 13 мегаполисов, вошедших в мировые рейтинги в последние 20 лет, 11 находятся в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Двадцать лет назад в Китае был только один мегаполис, Шанхай, но теперь в этой стране самое большое число мегаполисов не только в регионе, но и во всем мире – шесть. Быстрое расширение Азиатско-Тихоокеанских мегаполисов и слияние городских территорий создают новые городские структуры: агломерации, которые включают крупные и мелкие города, деревни и сельские районы, а некоторые из них выходят за пределы государственных границ, формируя запланированные или стихийно возникшие городские коридоры. Имея население свыше десятков миллионов человек и охватывая крупные географические области, эти городские структуры ставят новые задачи перед органами планирования и управления.
26. Примеры мегаконурбаций и городских коридоров включают южно-джохорский экономический регион, связывающий Сингапур и Малайзию; индонезийско-малайзийско-сингапурский треугольник роста; Шинкансенскую мегаконурбацию Токио-Йокогама-Нагоя-Осака-Кобе-Киото; район дельты реки Жемчужной в Китае, в который входят города Гуанчжоу, Шэньчжэнь, Фошань и Дунгуань и провинция Гуандун, а также Макао, Китай, и Гонконг, Китай.
27. Даже при наличии признаков замедления роста в ряде городских центров мегаконурбации и городские коридоры в Азиатско-Тихоокеанском регионе в последние годы растут быстрыми темпами, и эта тенденция, вероятно, сохранится. Многие из существующих мегаполисов в регионе, вероятно, преобразуются в городские коридоры и/или агломерации, благодаря преимуществам их комбинированных транспортных сетей, масштабов рынка, экономической агломерации, местоположения и растущей концентрации высококвалифицированной рабочей силы. Однако такой рост в основном является незапланированным, как и его последствия.
28. Управление городскими коридорами и агломерациями в Азиатско-Тихоокеанском регионе, выходя за муниципальные, а иногда и государственные границы, зачастую в высокой степени фрагментировано. Таким образом, для более эффективного управления этими городскими районами потребуются новые способы управления мегаполисами и многоуровневые совместные управленческие системы. Стратегии могут включать консолидацию полномочий, укрепление местных муниципалитетов и построение двусторонних отношений, а также разработку комплексных планов развития, не ограниченных административными границами, таких как Рамочное соглашение о региональном сотрудничестве в области пан-дельты реки Жемчужной, которое лежит в основе регионального сотрудничества в районе дельты реки Жемчужной.
29. Темпы роста мегаполисов в целом замедляются, особенно в их центральных районах. Однако учитывая абсолютные показатели численности населения и прогнозируемый рост большего числа мегаполисов в ближайшем будущем, рост и влияние мегаполисов и окружающих их районов в Азиатско-Тихоокеанском регионе будет чрезвычайно значительным. В некоторых случаях, например, в районе дельты реки Жемчужной, рост городов приводит к

¹⁵ В Токио, который признан самым густонаселенным городом в мире, все большее внимание приобретают кластеры, объединяющие несколько городов, как уникальные новые формы городского поселения.

слиянию городских районов в мегаполис, состоящий из нескольких городов. Дельта реки Жемчужной составляет два мегаполиса, Гуанчжоу и Шэньчжэнь, – а также Дунгуань и Фошань – и, имея население более 40 миллионов человек, по многим показателям считается самой большой городской зоной мира. В Китае создание таких городских кластеров, включающих крупные, средние и малые города и поселения, в настоящее время поощряется в рамках национальной городской политики¹⁶.

30. Рост городов не является единообразным с точки зрения моделей землепользования: в некоторых субрегионах продолжаются разрастание городов и рост с низкой плотностью (например, в Юго-Восточной Азии), а в других плотность сохраняется или повышается (Восточная Азия). В недавно проведенном исследовании Южно-Азиатского субрегиона пространственный рост городов иллюстрировался использованием ночного освещения, в результате был сделан вывод, что пространственный рост городов примерно в два раза опережает рост численности населения, что указывает на явную тенденцию к росту за пределы административных границ¹⁷. Напротив, другое исследование роста городов за последнее десятилетие в Восточной Азии, в котором рассматривалась не только Восточная, но и Северо-Восточная и Юго-Восточная Азия, показало, что в Восточной Азии находятся самые густонаселенные города мира и что даже при расширении городов в них сохраняется относительно высокая плотность населения – явление, известное как «плотное разрастание»¹⁸. Однако в последние годы уровни плотности населения в Восточной Азии с трудом поддаются оценке. Например, городские области Китая увеличились более чем в два раза за период с 1996 по 2013 годы до площади 47 900 квадратных километров¹⁹. Однако этот бум привел к появлению большого количества незанятых/незастроенных земель и множества незанятых объектов. Согласно выпуску «Уолл Стрит Джорнал» от 11 июня 2014 года, количество незанятых жилых домов в городских районах Китая в 2013 году достигло 49 миллионов.

31. Во многих городах по всему региону спекуляция землей также привела к увеличению стоимости земельной собственности, низкой распространенности точечной застройки и наличию пустующих участков, владельцы которых рассчитывают их продать за более высокую цену. В ряде стран это способствовало разрастанию городов, в которых урбанизирующиеся районы выходят за пределы муниципальных административных границ и охватывают другие муниципальные и сельские районы, пространственно и экономически размывая разницу между городом и деревней. Это явление влечет все более серьезные последствия для сельскохозяйственных земель и экосистем, которые превращаются в городские и пригородные районы. Во многих странах отсутствуют правовые и практические инструменты и ресурсы, необходимые для комплексного планирования землепользования, что усугубляет разрастание городов вблизи существующих или новых транспортных коридоров, соединяющих город с регионом. Учитывая это расширение, понимание связей между городом и деревней и соответствующих сложностей имеет решающее значение для обеспечения управления ростом, эффективного для всего населения городских и пригородных районов, независимо от их места жительства. Модели роста городов Азиатско-Тихоокеанского региона все чаще идут вразрез с традиционными концепциями городского планирования, а дихотомические определения «сельского» и «городского», а также «центра» и «периферии» оказываются непригодными для отражения сложностей городских районов региона. Ввиду их географического расширения и социально-экономических связей между городом и селом границы городов Азиатско-Тихоокеанского региона становятся все менее четкими. На внутригородском уровне понятие герметичного города, состоящего из плотного ядра, контрастирующего с пространной периферией, размывается. Растут связи и взаимодействие между центральными и периферийными областями, появляются смешанные формы плотности.

32. В Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдаются различные формы плотности, а субрегиональные модели роста не являются однородными. Например, в городах Южной Азии наблюдается несколько более высокая плотность и продолжается разрастание городов, с сильной тенденцией к выходу городских районов за пределы административных районов. Между тем, в большинстве городов Восточной Азии плотность населения остается на том же

¹⁶ Национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 9.

¹⁷ Peter Ellis and Mark Roberts, *Leveraging Urbanization in South Asia: Managing Spatial Transformation for Prosperity and Livability*, (Washington, D.C., World Bank, 2015)

¹⁸ World Bank, *East Asia's changing urban landscape: measuring a decade of spatial growth*, Urban Development Series (Washington, D.C., World Bank, 2015). Доступно по адресу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/467661468248692758/East-Asias-changing-urban-landscape-measuring-a-decade-of-spatial-growth> (дата посещения 2 декабря 2016 года).

¹⁹ Национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 34.

уровне или увеличивается, а разрастание городских районов продолжается. На островах Тихого океана плотность населения в городах варьируется, от густонаселенных географически ограниченных городов до городских районов с низкой плотностью населения с обширными пригородными участками. В большинстве городов Азиатско-Тихоокеанского региона еще предстоит уравновесить плотность с всеохватными и устойчивыми результатами урбанизации.

33. Во всем регионе тенденции к повышению взаимосвязей между городскими районами и возникающими смешанными формами плотности ставят новые задачи для градостроителей. Таким образом, существует потребность в решениях городского планирования, которые направлены на то, чтобы лучше связать функционирующие центры с основными перифериями, а не стремиться только к решению проблемы плотности.

34. На самом деле, произошедший в последние несколько десятилетий в наименее развитых районах Азиатско-Тихоокеанского региона рост был по большей части незапланированным. Распространение неофициальных поселений с низким доходом и неразвитой инфраструктурой и все большее распространение районов с низким и средним доходом нарушает развитие городских районов. Диффузные модели роста обусловлены многими факторами, в том числе устаревшей, неэффективной или непоследовательной политикой, регулирующей землепользование, планирование и строительство; отсутствием макроэкономической и промышленной политики, способствующей появлению доступного массового жилья, и микроэкономической политики, способствующей развитию поэтапного жилого строительства и землепользования, обеспечивающего более низкую плотность. Стоимость ведения бизнеса и издержки коррупции не позволяют разрешить эту ситуацию, ограничивая крупномасштабное строительство коммерческой недвижимостью и элитными жилыми секторами, из-за чего большинство домашних хозяйств ввиду роста цен вытесняется на периферию и что влечет высокие транспортные расходы. В целом, планирование продолжает быть ситуативным и слабо связанным с долгосрочными целями.

35. В регионе растет актуальность вопроса обновления городов. Массовое выселение жителей городских трущоб застройщиками или городскими правительствами становится все более проблематичным и оспариваемым во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона, особенно после Конференции Хабитат-II. Под обновлением городов понимается запланированное обновление городских кварталов, главным образом за счет нового жилья для населения с низким доходом или улучшения жилищных условий городской бедноты. Однако точечная застройка и повторное уплотнение внутренних городов по-прежнему приводят к заселению бедных районов более состоятельными жильцами и выселению малообеспеченных семей. Во многих городах отдельные высотные кондоминиумы для новых средних классов продолжают строиться без надлежащего планирования или внимания к инфраструктуре.

36. Некоторые недавно осуществленные проекты обновления и регенерации городов в Восточной Азии включали в себя масштабную перестройку ветхих или устаревших доступных жилых комплексов и городских центров, застроенных 20-40 лет назад в соответствии с модернистскими принципами планирования. В таких районах есть возможности для точечной застройки, уплотнения и создания новых общественных пространств, в то время как жилье часто может быть приспособлено для большего диапазона возрастных групп и социальных потребностей и предусматривать смешанное использование, такое как размещение торговых точек, сервисных центров или объектов общественного питания на первом этаже. Использование интеллектуальных технологий в таких проектах обновления также повышает их привлекательность. Республика Корея, сталкиваясь с быстрой урбанизацией, проводит политику регенерации городов, которая направлена на оживление существующих районов в центре города и улучшение качества жизни посредством обеспечения жилья, отвечающего более широкому кругу потребностей²⁰. Такие инициативы имели место также в Японии, Сингапуре и Гонконге, Китай; Австралия в последние годы также ищет способы перестроить свои городские центры с помощью комплексных подходов к планированию²¹. Хорошо спланированная и комплексная регенерация и обновление городов, в том числе для домохозяйств с низким и средним доходом, способна в течение следующих двух десятилетий вновь привлечь население в городские центры, что будет способствовать повышению качества плотности и созданию более комплексных и инклюзивных городов.

²⁰ Национальный доклад Республики Корея для Хабитат-III, стр. 9.

²¹ Australia, Department of Infrastructure and Regional Development, *State of Australian Cities 2014-15* (Canberra, 2015). Доступно по адресу: <https://infrastructure.gov.au/infrastructure/pab/soac/> (дата посещения 2 декабря 2016 года).

III. Урбанизация и экономика

A. Введение

37. В течение последующих 20 лет рост экономики в странах Азиатско-Тихоокеанского региона будет обеспечиваться в основном за счет урбанизации и инвестиций в инфраструктуру, для чего потребуются национальные и местные стратегии устойчивого и справедливого роста.

38. В городах Азиатско-Тихоокеанского региона активно развиваются многочисленные неформальные источники средств к существованию и малые и средние предприятия. Дальнейший рост, уровень занятости и развитие будут в значительной мере зависеть от экономического развития на местном уровне.

39. Динамичной городской экономике этого региона необходима поддержка в виде инвестиций в местное экономическое развитие и подготовки квалифицированных трудовых ресурсов.

40. Для оказания поддержки росту городов в этом регионе потребуется существенно нарастить масштаб и расширить спектр нормативных и бюджетно-финансовых инструментов, имеющихся в распоряжении местных органов власти.

41. Города выступают ключевым элементом национальной экономики, а урбанизация играет жизненно важную роль в экономическом развитии по всему региону. По мере того, как промышленность и сфера услуг захватывают все большую часть экономики стран этого региона, а доля сельского хозяйства продолжает снижаться, экономический рост становится все более тесно увязан с развитием городов. В силу этого функционирование городов приобретает решающее значение для укрепления экономического развития, поскольку эти два фактора сегодня являются особенно важными активами национальной экономики. Вместе с тем, в ходе экономического планирования на национальном уровне не всегда признается высокое значение городов и их роль в качестве фундамента устойчивого и всеохватного экономического роста. В результате объем инвестиций с точки зрения финансирования и разработки стратегий является недостаточным и не позволяет обеспечить динамичное развитие и инклюзивность городов в будущем.

42. Экономическая политика стран наряду с городским планированием и управлением должна быть направлена на развитие экономического потенциала городов с целью использования преимущества агломерации. В городах Азиатско-Тихоокеанского региона хорошо развиты неформальные сектора, включающие микропредприятия и глобальные многонациональные компании частного сектора, и функциональный город образует основу для их деятельности. Поддержание и укрепление связей между городскими и сельскими районами для обеспечения взаимодействия между рынками, людьми и финансовыми инструментами имеет ключевое значение для достижения сбалансированного национального развития.

43. Центральные и местные органы власти имеют множество конкурирующих приоритетов, а национальные условия внутри этого региона не одинаковы, однако существует ряд важнейших отправных точек, благоприятствующих долгосрочному устойчивому городскому развитию. В этом разделе настоящего доклада основное внимание уделяется проблемам экономической политики, актуальным для большей части региона: трудности на национальном уровне, связанные с привлечением дополнительных инвестиций в инфраструктуру и ее финансированием; потребность в более активном экономическом развитии на местном уровне, а также существенный потенциал жилищного сектора; и сохраняющаяся проблема подпитки неформального сектора, развития профессиональных навыков и малых и средних предприятий в городах.

B. Тенденции в области экономического развития

44. Увеличение годовых темпов роста ВВП тесно коррелирует с повышением благополучия в целом. На глобальном уровне одним из главных достижений в ходе реализации Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, стало сокращение масштабов нищеты во многих странах Азии²². В последние несколько десятилетий в этом регионе также наблюдается быстрый рост среднего класса, и сегодня на него приходится примерно половина представителей среднего класса в мире, подавляющее большинство которых живет в городских

²² Организация Объединенных Наций, Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия: доклад за 2015 год (Организация Объединенных Наций, 2015 год), eISBN 978-92-1-101320-7.

районах²³. Статистические данные указывают на тесную взаимосвязь между урбанизацией и процветанием в странах. Для Азиатско-Тихоокеанского региона справедливо утверждение Эдварда Глезера о том, что «при росте городского населения страны на 10 процентов национальный объем производства на душу населения увеличивается на 30 процентов»²⁴. К 2050 году население этого региона вырастет с 4,4 млрд. до 5,1 млрд. человек, при этом уровень урбанизации возрастет с 50 процентов до 70 процентов²⁵. В соответствии с этим будет и далее расти объем производства на душу населения, становящегося все более городским. В 1995 году доля этого региона в мировом объеме ВВП составляла около 25 процентов, в настоящее время она достигает почти 40 процентов, и ожидается, что к 2050 году она превысит 50 процентов²⁶.

45. Тем не менее, Азиатско-Тихоокеанский регион весьма разнообразен с точки зрения создания материальных благ и их распределения, и зачастую в основе дисбалансов лежат именно города. В то время как города обеспечивают значительную долю экономического роста, он неравномерно распределен в разных странах. Например, было обнаружено, что соотношение городского ВВП на душу населения по сравнению с национальным подушевым показателем ВВП составляет 1,9 для Манилы, 2,5 для Калькутты, Индия, 3,5 для Бангкока и 3,7 для Шанхая, Китай²⁷.

46. В последние 20 лет мощной движущей силой развития городов этого региона стал частный сектор, от крупных многонациональных корпораций до маломасштабных предпринимателей неформального сектора. Действительно, говоря о формировании городов Азиатско-Тихоокеанского региона, нельзя переоценить значение как официального, так и неформального частного сектора. Он буквально изменил пейзаж многих городов региона за счет строительства многоэтажных офисных зданий, крупных торговых центров, фешенебельных кондоминиумов и установки рекламных щитов с анонсами новинок.

47. Повышение производительности труда не всегда приводит к соответствующему увеличению реальной заработной платы в регионе, и за последние годы в этом регионе в целом доля доходов в форме заработной платы в общем объеме производства даже снизилась²⁸. Быстрое создание возможностей для трудоустройства следует рассматривать с точки зрения их качества. В 2013 году уровень безработицы в Азиатско-Тихоокеанском регионе был наиболее низким среди всех регионов и составлял 4,6 процента. Вместе с тем, экономический прогресс не обеспечил создания достаточного количества достойных рабочих мест. Неформальный сектор остается главным источником трудоустройства для многих людей в регионе. Подавляющее большинство работников в Южной Азии, и особенно женщины, по-прежнему в недопустимой степени зависят от работы в неформальном секторе, где они не имеют правового статуса и полноценной социальной защиты и трудятся за оплату немногим выше порога бедности. Показатели занятости женщин и мужчин в общей численности населения этого региона значительно различаются. Наиболее низкая доля женщин на рынке труда (47 процентов) по сравнению с мужчинами (75 процентов) отмечается в Южной и Юго-Западной Азии. Также женщины чаще, чем мужчины, имеют нестабильную работу в неформальном секторе и более низкие доходы. Кроме того, последние тенденции указывают на снижение экономической активности, особенно среди женщин и молодежи²⁹. При этом уровень

²³ Более подробное обсуждение роста городского среднего класса в регионе приводится в главе III публикации ООН-Хабитат и ЭСКАТО о состоянии городов Азиатско-Тихоокеанского региона за 2015 год («The State of Asian and Pacific Cities 2015») (см. сноску 3).

²⁴ Edward Glaeser, «Triumph of the PPP», Handshake, Issue 4, Jan. 2012, pp. 31-34. Доступно по адресу: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ae63aa004a17f270b6ebffdd29332b51/Handshake4_WEB.pdf?MOD=AJPERES (дата посещения 7 декабря 2016 года).

²⁵ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables, Working Paper No. ESA/P/WP.241 (Department of Economic and Social Affairs, 2015). Доступно по адресу: http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf (дата посещения 7 декабря 2016 года).

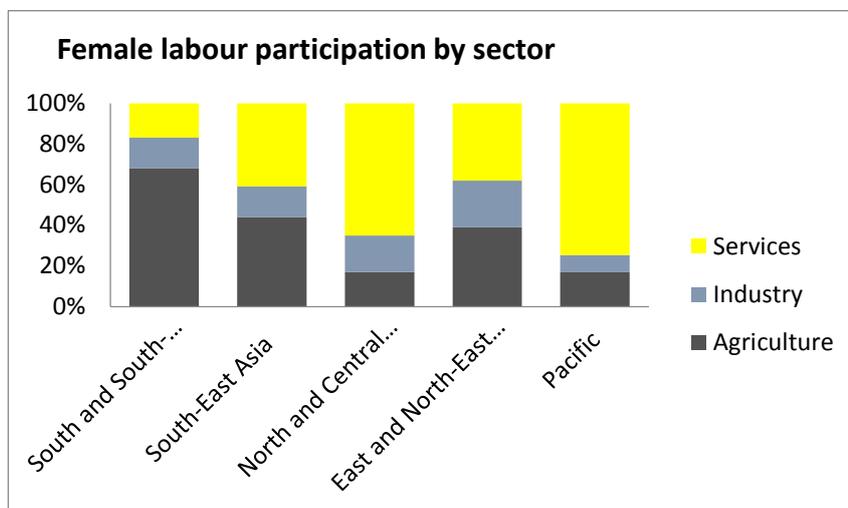
²⁶ The Economist Intelligence Unit, Long-term macroeconomic forecasts: Key trends to 2050 (EIU, 2015). Доступно по адресу: http://pages.eiu.com/rs/783-XMC-194/images/Long-termMacroeconomicForecasts_KeyTrends.pdf (дата посещения 7 декабря 2016 года).

²⁷ Bindu N. Lohani, «The Growth of Asian Cities», Ethos, World Cities Summit Issue (June 2008). Доступно по адресу: https://www.ccollege.gov.sg/Knowledge/Ethos/Lists/issues/Attachments/34/ETHOS_WCS.pdf.

²⁸ ESCAP, Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2015: Year-End Update (United Nations publication, ST/ESCAP/2743). Доступно по адресу: [http://www.unescap.org/sites/default/files/2015 Year-End Update_0.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/2015%20Year-End%20Update_0.pdf) (дата посещения 7 декабря 2016 года).

²⁹ World Economic Situation and Prospects 2016 (United Nations publication, Sales No. E.16.II.C.2).

безработицы среди молодежи (11 процентов) значительно выше безработицы в среднем. Особенно высокие показатели безработицы среди молодежи наблюдаются в малых островных развивающихся государствах Центральной Азии и Тихого океана. Даже будучи занятыми, молодые люди несоразмерно чаще имеют низкие доходы и плохие условия труда. В 2014 году 14,2 процента работающей молодежи в Азиатско-Тихоокеанском регионе были отнесены к категории живущих в условиях крайней нищеты (примерно 38 миллионов человек), по сравнению с 9,9 процента взрослого населения³⁰.



Перевод диаграммы

| | |
|---------------------------------------|---|
| Female labour participation by sector | Доля женщин в рабочей силе в разбивке по секторам |
| South and South-West Asia | Южная и Юго-Западная Азия |
| South-East Asia | Юго-Восточная Азия |
| North and Central Asia | Северная и Центральная Азия |
| East and North-East Asia | Восточная и Северо-Восточная Азия |
| Pacific | Регион Тихого океана |
| Services | Услуги |
| Industry | Промышленность |
| Agriculture | Сельское хозяйство |

Фотография 11

Работники фабрики возвращаются домой после окончания смены, Пномпень, Камбоджа
(Фотография: Кибай Парк/ЭСКАТО)



Factory workers returning home at the end of their shift in Phnom Penh, Cambodia
Photo by Kibae Park / ESCAP

³⁰ Asia-Pacific Regional Coordination Mechanism/United Nations Development Group Thematic Working Group on Youth, Switched On: Youth at the Heart of Sustainable Development in Asia and the Pacific (United Nations publication, ST/ESCAP/2744), p. 24.

Женщина работает на традиционном рынке в Пномпене, Камбоджа
Фотография: Кибай Парк/ЭСКАТО



A working woman at a traditional market in Phnom Penh, Cambodia
 Photo by Kibae Park / ESCAP

48. Согласно прогнозам, Азиатско-Тихоокеанский регион сохранит свой статус наиболее экономически успешного и быстрорастущего региона³¹. Несмотря на то, что он показывает более высокие темпы экономического роста, чем любой другой регион мира, они значительно ниже, чем их средние значения до финансового кризиса 2008 года. В период 2012-2014 годов экономический рост в среднем составил 5,2 процента в год, в то время как за период 2005-2007 годов средний показатель достигал 9,4 процента. Прогнозы ЭСКАТО указывают на то, что темпы роста развивающихся стран этого региона в 2016 году составят 5 процентов, увеличившись по сравнению с показателем на уровне 4,5 процента, прогнозируемым на 2015 год³². По сути, в 2016 году практически во всех крупных странах, за исключением Китая, ожидается умеренное повышение темпов экономического роста. Предполагается, что в 2016 году постепенное замедление темпов экономического роста в Китае продолжится, что во многом обусловлено прилагаемыми в этой стране усилиями по переориентированию экономики на внутреннее потребление; согласно прогнозам, в 2016 году темпы роста снизятся до 6,5 процента с примерно 6,9 процента в 2015 году³³.

49. В течение последних 20 лет явное признание получили региональное и глобальное сотрудничество и воздействие на экономику стран экономических колебаний, происходящих на региональном и глобальном уровнях. В этом регионе были созданы такие рамочные программы регионального сотрудничества, как, например, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Ассоциация регионального сотрудничества стран Южной Азии, Евразийский экономический союз и Шанхайская организация сотрудничества, а другие механизмы, такие как Треугольник роста Индонезия-Малайзия-Сингапур или Комиссия по реке Меконг и Межправительственное соглашение о «сухих портах»³⁴, способствуют транснациональному взаимодействию и координации. Недавно Китай начал развивать инициативу «Пояс и Путь», направленную на возрождение расположенного на суше «Экономического пояса Шелкового пути» и создание «Морского Шелкового пути». Городские районы крайне важны для этого расширения связей, и в ходе дальнейшего регионального сотрудничества города будут играть ключевую роль и, в свою очередь, будут меняться в процессе расширения регионального взаимодействия.

С. Инфраструктура: аргументы в пользу разработки стратегий развития городской инфраструктуры

50. Качественная инфраструктура является залогом экономического развития и благополучия людей, а огромный потенциал для получения сопутствующих выгод и

³¹ World Economic Situation and Prospects 2016 (см. сноску 30).

³² ESCAP, Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2015 (см. сноску 29).

³³ Там же.

³⁴ См. резолюцию 69/7 ЭСКАТО, о Межправительственном соглашении о «сухих портах». Доступно по адресу: http://www.unescap.org/ttdw/common/Meetings/dry_ports/Signing/Res-E69-7-Dry-Ports-R.pdf (дата посещения 4 декабря 2016 года).

положительных внешних эффектов в результате налаживания инфраструктуры в городах подчеркивает необходимость выдвижения этого вопроса на первый план в Азиатско-Тихоокеанском регионе³⁵. Экономическое процветание городов в Восточной Азии и Океании, от Сиднея, Австралия, до Сингапура и Шанхая, Китай, и от Токио до Гонконга, Китай, и до Сеула, часто неразрывно связано с инвестициями в конкурентоспособную на глобальном уровне инфраструктуру.

51. Убедительным примером здесь является Япония. В 1960-х годах она пережила высокие темпы экономического роста, быструю урбанизацию и сопутствующие этому трудности, такие, как нехватка жилья, неконтролируемое развитие и отсутствие надлежащей инфраструктуры, что привело к сезонному дефициту воды и наводнениям, загрязнению воды, заторам на дорогах, а также проблемам, связанным с переполненностью общественного транспорта и удалением отходов. Для решения этих проблем Япония ввела в действие последовательный и рассчитанный на 40 лет подход к комплексному территориально-пространственному планированию на национальном уровне, предусматривающий разработку последовательных стратегий на уровне «город-регион» для обеспечения территориального развития на национальном уровне при нахождении оптимальных темпов индустриализации и урбанизации.

52. Одним из городов, в котором на раннем этапе был разработан план компактного развития, стала Фукуока, Япония. Несмотря на то, что этот город все еще сталкивался с дефицитом воды в 1980-х годах и городскими наводнениями в 1990-е годы, многолетняя систематичность в деле развития города и общественного транспорта сегодня обеспечила ему репутацию одного из наиболее пригодных для жизни городов в Японии. Признавая важное значение мер, принимаемых в городах Японии, и опираясь на накопленный опыт и знания, японское правительство и связанные с ним организации теперь оказывают содействие распространению знаний Японии за рубежом, поощряя комплексную, более экологичную и качественную инфраструктуру, обеспечиваемую за счет лучшего планирования, сокращения издержек на протяжении жизненного цикла, улучшения экологических и социальных гарантий и снижения риска и расширения возможностей для местных инвестиций³⁶.

53. Аналогично этому, Китай поставил перед собой амбициозные цели по оказанию поддержки развитию «экогородов» с низким уровнем выбросов углерода и содействию их более широкому распространению на основе «показательных городов, нацеленных на низкоуглеродный и экологически ориентированный рост»³⁷. Весьма вероятно, что в ближайшие годы именно этот регион будет лидировать в области глобальных инноваций в концепции и практические методы создания «зеленых городов», в том числе в странах с формирующейся экономикой. На протяжении почти 10 лет и до недавнего времени темпы экономического роста Китая превышали 9 процентов в год, что в значительной степени было обусловлено капитальными инвестициями в промышленность и городские структуры. Тем не менее, эти инвестиции во многом обходили вниманием экологические аспекты, что привело к сильному загрязнению воздуха и высоким уровням выбросов. С учетом прогнозов дальнейшей урбанизации в этом регионе большая часть инфраструктуры в поддержку последующего городского развития создается именно сейчас или будет создана в течение следующих нескольких лет. Это выступает отправной точкой и позволяет обеспечить планирование и качество, с тем чтобы города Азиатско-Тихоокеанского региона не испытывали негативных последствий неустойчивой урбанизации по причине неэффективной или нерезультативной инфраструктуры.

54. В Южной и Юго-Восточной Азии сохраняется потребность в крупных инвестициях в устойчивую инфраструктуру в целях повышения конкурентоспособности и эффективности. В текущих планах экономического развития Индии и Индонезии ясно отмечена недостаточность инфраструктуры по всей дорожной сети, в морских портах и аэропортах, при железнодорожных сетях (междугородного и пригородного сообщения), в секторе электроэнергетики, управления водными ресурсами, защиты от наводнений и ИКТ.

³⁵ World Bank, *Inclusive Green Growth: The Pathway to Sustainable Development* (Washington, D.C., World Bank, 2012).

³⁶ Daikichi Momma, «Partnership for quality infrastructure» (2016). Выступление на Международной конференции по устойчивому развитию на основе качественных инфраструктурных инвестиций, Токио, 20-21 января. Материалы презентации доступны по адресу: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/1/939471453879336734/012016-qii-s1-daikichi-momma-en.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

³⁷ Национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 27 и 28.

55. Нынешнее правительство Индонезии недавно ввело «морскую стратегию» в области государственного строительства на всей территории архипелага, в которой особое внимание уделяется вопросу улучшения портов и морских перевозок между многочисленными прибрежными городами и новому, более масштабному пониманию элементов, необходимых для развития связей между сельскими и городскими районами. В то же время, изначально план по созданию первой высокоскоростной железнодорожной линии на главном острове Ява, между Джакартой и Бандунгом, отличается скромным охватом и не предусматривает национальных государственных кредитных гарантий. Инвестиционные риски частично покрываются за счет доходов от земельных участков, что отражает тенденцию, которой стремятся следовать многие китайские города в отношении многочисленных новых станций высокоскоростных железных дорог.

56. Исследования говорят о том, что улучшение инфраструктуры Южной Азии до около 50 процентов от ее уровня в Восточной Азии обеспечит 60-процентный прирост внутрирегиональной торговли³⁸. Признавая наличие пробелов в области услуг общественного здравоохранения и санитарии в городских и сельских районах на территории всей страны, восполнить которые призвана Миссия «Чистая Индия»³⁹, нынешнее правительство Индии также приступило к осуществлению Миссии «Умные города» и соглашения с Японией о создании высокоскоростной междугородней железнодорожной сети. Улучшение связей между городскими и сельскими районами остается одной из необходимых мер на предстоящие десятилетия, и это отражено в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в качестве одного из основных вопросов, вызывающих беспокойство государств-членов.

D. Инвестиции в конкретные сектора

57. По всему региону растет уровень владения моторизованными средствами передвижения, и те районы, где этот показатель еще низок, такие как Кабул, Тегеран и Янгон, Китай, быстро догоняют остальные. В национальном докладе Исламской Республики Иран освещаются сложности инвестирования в общественный транспорт для решения проблемы перегруженности уличного движения в городах, вызванной растущей зависимостью от личного автотранспорта⁴⁰. Некоторые города также идут в ногу с развитием общественного транспорта – например, Тайбэй, провинция Тайвань, Китай, и Шанхай, Китай, – что позволяет развивать города, более благоприятные для передвижения. Тем не менее, загруженная дорожная сеть и низкая мобильность в городах по-прежнему представляют собой проблему для всего региона, в котором транспортная инфраструктура не отвечает потребностям ни малоимущих слоев, ни растущего среднего класса. Производственные потери вследствие плохой организации перевозок значительно тормозят экономику многих азиатских стран.

58. Транспортная инфраструктура – это прекрасный пример воздействия на город целевых инвестиций. Недавно проведенный анализ транспортной сети в регионе показал, что для уменьшения перегруженности и повышения эффективности директивные органы должны сосредоточиться на трех ключевых целях: создание городов, в которых до всех ключевых пунктов назначения можно легко доехать без автомобиля; обеспечение широкого спектра вариантов мобильности, с тем чтобы частные автомобили перестали быть необходимостью; и создание транспортной системы, экономично использующей пространство, с тем чтобы мобильность для всех могла способствовать развитию инклюзивных низкоуглеродных городов для нынешнего и будущих поколений⁴¹.

59. Ранее в Республике Корея проблема дорожных заторов решалась путем расширения дорог, однако в последнее время правительство осознало, что лучше поощрять выбор в пользу вариантов общественного транспорта. Республика Корея осуществила этот переход без необходимости создания дополнительной дорогостоящей инфраструктуры и вместо этого ввела полосы только для движения автобусов и сборы за поездки в часы пик. Этот подход наглядно показывает, как изменение политики при условии использования существующей

³⁸ John S. Wilson, Catherine L. Mann and Tsunehiro Otsuki, «Assessing the benefits of trade facilitation: A global perspective», *The World Economy*, vol. 28, No. 6 (June 2005), pp. 841-871.

³⁹ Осуществление Миссии «Чистая Индия», которая также известна под названием «Свачч Бхарат Абхиян» и охватывает 4041 город и поселок, было начато 2 октября 2014 года.

⁴⁰ Национальный доклад Исламской Республики Иран для Хабитат-III, стр. 22 и 23.

⁴¹ Paul Barter, «Achieving Sustainable Mobility», in *The State of Asian and Pacific Cities 2015* (см. сноску 3), стр. 80-87.

инфраструктуры способно улучшить функционирование городов за счет имеющихся ресурсов⁴².

60. Помимо транспорта, решающее значение для обеспечения конкурентоспособности городской экономики в Азиатско-Тихоокеанском регионе имеют модернизация и обслуживание инфраструктуры в области электроэнергетики и телекоммуникаций. Нестабильное и нерегулярное электроснабжение отрицательно сказывается на производственном потенциале отраслей и не позволяет максимизировать отдачу от многочисленных сельскохозяйственных производственно-сбытовых цепочек, которым необходимо непрерывное электроснабжение для охлаждения.

61. Города без приемлемых телекоммуникационных связей не могут составить конкуренцию городам с высокоскоростным доступом к Интернету и надежными услугами связи. Это может быть особенно актуально для малых островных развивающихся государств и развивающихся стран, не имеющих выхода к морю. В результате их города оказываются в изоляции и страдают от отсутствия связи.

62. Инфраструктура также необходима для укрепления связей между городскими и сельскими районами. В национальном докладе Пакистана, где много удаленных городских центров, отмечается, что укрепление связей и развитие современной инфраструктуры имеют важнейшее значение для раскрытия потенциала сельских и городских районов. В национальном докладе Индонезии для Хабитат-III также подчеркиваются важная роль сетевой инфраструктуры для экономических связей между сельскими и городскими районами и необходимость обеспечения доступа к информации, который можно улучшить за счет развития инфраструктуры ИКТ. В феврале 2016 года Государственный совет Китая опубликовал новую политику урбанизации, руководящие принципы которой были адресованы главным образом министерству жилья, городского и сельского строительства. Теперь эта политика именуется «Руководящие принципы планирования городского развития, строительства и управления».

63. Во введении прямо говорится: «[...] в деле планирования и управления строительством в городах удалось добиться значительного прогресса, [однако] во многих случаях методологии городского планирования недостаточно дальновидны, а проекты по строительству и проектированию, нередко отличаясь грандиозным охватом, не обладают достаточной степенью интеграции, чтобы отвечать столь важным стандартам энергоэффективности в масштабах всего города. Необходимо внимательнее относиться к объектам культурного наследия, которым следует обеспечивать лучшую сохранность в эпоху слепой гонки за широкомасштабным расширением. Во многих провинциях городское управление по-прежнему не является удовлетворительным, и помимо нехватки общественных товаров и услуг многие города страдают от незаконного строительства, а иногда в них преобладают тревожные уровни загрязнения окружающей среды и заторы на дорогах».

64. Процесс урбанизации уже давно считается в Китае настолько же важным, как и индустриализация и развитие сельского хозяйства. На протяжении последних 20 лет стратегии и политика в этой области быстро менялись. Вопрос роста городов никогда не ставился под сомнение, однако по мере их возникновения добавлялись новые аспекты, такие как сбалансированное территориальное развитие, охрана окружающей среды, социальные услуги и общественный транспорт. Так, например, Национальный комитет по делам развития и реформ, который выступает агентством по планированию развития Китая и также подчиняется Государственному совету, опубликовал амбициозную стратегию урбанизации на период 2014-2020 годов.

65. Этот национальный план направлен на создание городской системы городских кластеров, опирающихся на комплексные транспортные сети и характеризующихся более качественным, ориентированным на интересы людей и устойчивым городским развитием. План обращает внимание на то, что выходцев из сельской местности необходимо наделять статусом резидентов и предоставлять им полный доступ к услугам в городах Китая и что требуется обеспечить территориальное развитие сельских районов, включая реформу земельного рынка. Эти меры будут укреплять городскую экономику и, в частности, повышать расходы на потребление, а не только на инвестиции.

66. Вместе с тем, в руководящих принципах 2016 года подчеркивается, что городам требуется интенсивно создавать потенциал городских правительств и профессиональных органов с целью обеспечения надежного контроля за развитием городов. В связи с этим, в них подтверждается «новая норма» снижения базовых инвестиций. В них определены требования в

⁴² Национальный доклад Республики Корея для Хабитат-III, стр. 24.

отношении не только более жестких мер контроля за планированием, но и более широкого участия, и в целом эти принципы направлены на то, чтобы положить конец стихийному разрастанию городов. Ряд других требований касается прекращения строительства охраняемых жилых комплексов, увеличения плотности уличной сети в кварталах, развития общественного транспорта и проведения целого ряда мероприятий, нацеленных на повышение экологичности городов.

67. Эти меры должны способствовать достижению более сбалансированной городской экономики в условиях комплексных, связанных между собой и более компактных городов, которые, наряду с этим, лучше подготовлены к изменению демографической ситуации по мере повышения среднего возраста их жителей. Без сомнения, объем новых капиталовложений, необходимых для повышения устойчивости городского развития и его ориентированности на нужды и интересы людей, по-прежнему весьма велик. Нельзя в одночасье повысить участие общественности в процессе планирования и развернуть широкие консультации. В то же время, в нескольких китайских прибрежных городах цены на жилье остаются крайне нестабильными, что в лучшем случае осложняет контроль за ними. Быстрый переход к увеличению некапитальных расходов на нужды городов для стимулирования экономики представляет собой непростую задачу.

68. Хотя создается впечатление, что многие города региона постоянно строятся и перестраиваются, задача многих национальных и местных органов управления заключается в том, чтобы обеспечить стратегический характер инвестиций в инфраструктуру и удовлетворение за счет них потребностей всех слоев городского населения. Помимо проблемы, связанной с инклюзивностью инфраструктуры, новый рост также должен быть устойчивым с точки зрения рисков и учитывать воздействия выбросов углерода, обусловленные проектированием инфраструктуры, с целью обеспечения перехода городов региона к низкоуглеродному будущему.

Е. Жилье

69. Надлежащее жилье – это не только вопрос обеспечения достойного уровня жизни населения. Налицо явная зависимость между нищетой домохозяйств, низким ВВП и распространенностью трущоб⁴³. Во взаимосвязи между жилищным строительством и экономикой также учитывается как прямой, так и мультипликативный эффект от вклада отрасли жилищного строительства в экономику. В строительной отрасли заняты самые разные работники, от неквалифицированных и низкооплачиваемых рабочих до высокооплачиваемых специалистов. По оценкам Азиатского банка развития, в Индонезии, Китае, Макао, Республике Корея и на Филиппинах в период 2001-2008 годов на строительный сектор ежегодно приходилось примерно от 8 до 12 процентов в общей структуре занятости. Тем не менее, во многих странах этого региона по-прежнему крайне трудно, если не абсолютно невозможно, удовлетворить спрос на жилье, особенно для городских жителей с низким и средним уровнем доходов. Причины низкой доступности жилья хорошо известны: во многих городах Азиатско-Тихоокеанского региона значительно выросла стоимость земельных участков и недвижимого имущества и увеличились расходы на строительство, в то время как заработная плата возросла в недостаточной степени. Кроме того, неуверенный или недостаточный рост и кризисные потрясения нередко подрывали экономическую стабильность, необходимую для реализации политики в области жилья и финансирования жилищного строительства⁴⁴.

70. Восточная Азия и несколько стран Юго-Восточной Азии представляют собой явное исключение. Имеющийся в Восточной Азии потенциал в области обеспечения доступным жильем не появился лишь сейчас, а создавался на протяжении многих десятилетий. Для решения проблемы нехватки жилья в размере 4,2 млн. единиц после Второй мировой войны, в 1950 году в Японии была создана Государственная корпорация по жилищным кредитам, а в 1955 году – Жилищная корпорация Японии. Эти учреждения существуют до сих пор и называются Японским агентством по жилищному финансированию и Агентством по

⁴³ John Doling, Paul Vandenberg and Jade Tolentino, «Housing and housing finance: A review of the links to economic development and poverty reduction», ADB Economic Working Paper Series, No. 362 (Metro Manila, Asian Development Bank, 2013). Доступно по адресу: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30348/ewp-362.pdf> (дата посещения 5 декабря 2016 года).

⁴⁴ Asian Development Bank-Asian Development Bank Institute, extraordinary general meeting on «Housing Policies for Emerging Asia», Tokyo, 17 December 2014.

преобразованию городов, знаменуя более 60 лет непрерывного воздействия⁴⁵. В 1959 году был учрежден Совет жилищного строительства Сингапура, на который стали ориентироваться остальные учреждения в этом регионе. В 1973 году в качестве официального органа было создано управление жилищного строительства Гонконга. По данным Китая, число домохозяйств, проживающих в перенаселенных или неприемлемых, то есть неадекватных, жилищах, сократилось с 34 до 15 процентов уже в период с 1982 по 1988 годы⁴⁶.

71. Опыт Республики Корея, накопленный за последние 50 лет, указывает на использование потенциала в области преобразований. Ввиду быстрого роста промышленности проблема нехватки жилья в этой стране была решена за счет массового строительства и ценового контроля. До финансового кризиса, произошедшего в Азии в 1997 году, Республика Корея смогла заложить первые новые города и создала учреждения для финансирования их расширения, такие как Национальный жилищный фонд и Гарантийный фонд жилищного кредитования. Присутствовали многочисленные проблемы – от нехватки жилья и перегрева жилищного рынка до случаев выселения. За последние 15 лет Республика Корея ослабила контроль рынка жилья, а затем вернулась к его регулированию и постепенно учредила новые институциональные механизмы, уделяя особое внимание улучшению жилищных условий и руководству рынком. Институциональные преобразования продолжались, и, например, в 2009 году земельные ресурсы и жилищное хозяйство были объединены в рамках Корпорации жилищного строительства и землепользования с целью создания единого государственного учреждения для крупномасштабных государственных проектов в области жилищного строительства. Более того, ведется ремонт ветхих жилищных комплексов, на рынке арендного жилья проводится политика повышения его гибкости в ответ на различные потребности и приняты меры в интересах групп населения с наиболее низкими доходами⁴⁷.

72. Опыт Восточной Азии показывает, что решение проблемы нехватки жилья и инвестирование в инфраструктуру представляют собой взаимозависимые меры в поддержку городской и, в конечном счете, национальной экономики. В настоящее время в этом регионе возобновился интерес к содействию созданию доступного жилья в рамках национальной промышленной политики, как в учреждениях государственного сектора, так и в частном секторе. Особенно перспективными являются директивные механизмы с меньшим упором на макроэкономические показатели, которые направлены на оптимизацию землепользования и его планирования в контексте экономического развития городов на местном уровне⁴⁸. Тем не менее, более эффективное жилищное строительство с точки зрения стандартов, качества, технологии и ценовой доступности как никогда сохраняет свою актуальность.

Г. Местное экономическое развитие: инклюзивное экономическое пространство

73. Местное экономическое развитие представляет собой подход к экономическому развитию, ориентированный на местный уровень в целях укрепления инклюзивного и устойчивого роста при одновременном повышении конкурентоспособности местных муниципалитетов. Эффективность этого подхода возрастает при включении в него сквозных вопросов и привлечении субъектов из разных секторов, а также опоре на сравнительные преимущества данного района, как на уровне города, так и микрорайона, с целью адаптации стратегий экономического роста. Одним из успешных примеров реализации такого подхода в этом регионе является город Нага в провинции Филиппин Южный Камаринес, где отсутствие природных ресурсов и неудачное месторасположение удалось компенсировать за счет разработки стратегии улучшения города с упором на экономическое развитие в сочетании с инициативами, ориентированными на малоимущие слои населения, в целях обеспечения процветания, установления партнерских отношений с частным сектором и гражданским обществом, а также активизации участия общин в процессе принятия правительственных

⁴⁵ Masahiro Kobayashi, «The Housing Market and Housing Policies in Japan» (2014). Доклад, представленный в ходе внеочередного общего совещания Азиатского банка развития-Института Азиатского банка развития по теме «Виды жилищной политики для азиатских стран с формирующейся экономикой» (см. сноску 46).

⁴⁶ ESCAP, State of Urbanization in Asia and the Pacific 1993 (New York, United Nations, 1993), pp. 2242.

⁴⁷ Kyung-Hwan Kim and Miseon Park, «Housing Policy in the Republic of Korea». Доклад, представленный в ходе внеочередного общего совещания Азиатского банка развития-Института Азиатского банка развития по теме «Виды жилищной политики для азиатских стран с формирующейся экономикой» (см. сноску 46).

⁴⁸ Внеочередное общее совещание Азиатского банка развития-Института Азиатского банка развития по теме «Виды жилищной политики для азиатских стран с формирующейся экономикой» (см. сноску 46).

решений. Эта программа оказалась весьма успешной, поскольку сегодня темпы роста экономики этого города являются одними из самых высоких в стране⁴⁹.

74. Пример Наги также подчеркивает важность основанного на широком участии подхода к местному экономическому развитию для привлечения заинтересованных сторон, включая местные органы власти, частные компании, ассоциации, профсоюзы и торговые союзы, университеты и научно-исследовательские институты, финансовые учреждения и неправительственные и общинные организации, поскольку он обеспечивает способ взаимодействия, при котором будут учтены потребности как работодателей, так и работников, а также более широких групп. С учетом вышесказанного, местное экономическое развитие также открывает возможность для достижения целей в области устойчивого развития на местном уровне и обеспечения достаточного участия маргинализированных общин. Например, с помощью стратегий местного экономического развития можно исследовать то, каким образом мигранты могут обеспечить значимый вклад в местную экономику или как можно оказывать более эффективную поддержку деятельности женщин-предпринимателей.

75. Еще многие десятилетия определяющим фактором экономического процветания городов Азиатско-Тихоокеанского региона по-прежнему будут выступать компании и рабочие места в неформальном секторе, а также малые предприятия. Неформальная экономика охватывает широкий круг компаний и предприятий, неполный перечень которых включает продавцов уличной еды и уборку мусора, велорикши и бытовые услуги. Опыт, накопленный в этом регионе, показывает, что лучше наладить взаимодействие с неформальным сектором путем оказания поддержки предприятиям, защиты мигрантов и привлечения предпринимателей к повышению производительности, чем пытаться искоренить его. Важно также вести работу с работодателями и работниками неформального сектора с тем, чтобы планы местного экономического развития обеспечивали поддержку источников средств к существованию. Например, модернизация материальной инфраструктуры позволяет улучшить здоровье и безопасность работников, а также доступ к рынкам при улучшении состояния дорог и торговых пространств.

76. Местные органы власти должны понимать, что создание надлежащего экономического пространства для неформального сектора и малых предприятий по-прежнему связано с трудностями и для этого требуется реализовать широкий комплекс общегородских и общинных стратегий и мер в области доступа к земельным участкам, пространству, кредитам, рынкам, информации и профессиональному образованию. Например, неформальные торговцы уже давно стали особой приметой жизни индонезийских улиц, и их становится больше в периоды экономического застоя и финансовых трудностей. В последние годы местные органы власти начали диалог и переговоры с такими продавцами в попытке перевести их с улиц в специально построенные для этого общедоступные рынки; нередко подобные усилия приводили к успешному и бесконфликтному удалению торговцев с улиц⁵⁰.

77. Такие признаки указывают на то, что местные органы власти в Индонезии учатся лучше взаимодействовать с неформальным сектором и находить решения давних проблем в отношении общественных мест и расширения экономических прав и возможностей. Если в ходе благоустройства учитываются потребности неформальных предпринимателей и работников, как правило, оно проходит более успешно. Модернизация в Сурабае, втором по величине городе Индонезии, включала предоставление бесплатного доступа к Интернету посредством точек Wi-Fi для клиентов предприятий неформального сектора, что отвечает потребностям в сфере ИКТ, упомянутым в подразделе 3 об инфраструктуре, а также поддержку местного экономического развития⁵¹. Национальной трудовой политикой Пакистана на 2010 год предусматривалось предоставление льгот для работников неформального сектора экономики, включая домашних работников, с целью повышения их безопасности и улучшения санитарно-гигиенических условий работы⁵².

78. С учетом роста среднего класса в городах региона, значительно увеличивается число компаний и предприятий, занимающихся улучшением качества жизни городских жителей. Социальные предприятия в таких секторах, как уход за детьми, уход за пожилыми людьми и кооперативное жилье, должны стать важным направлением местного экономического развития,

⁴⁹ United Cities and Local Governments, Working Group on Local Economic Development, Policy Paper on Local Economic Development (готовится к выпуску).

⁵⁰ John Taylor and Lily Song, «Return to the streets». Paper presented at the «Contesting the streets: Vending and public space in global cities» symposium, University of Southern California, 2 and 3 Oct. 2015.

⁵¹ Национальный доклад Индонезии для Хабитат-III, стр. 88.

⁵² Национальный доклад Пакистана для Хабитат-III, стр. 49.

поскольку, помимо производственной функции, они обеспечивают базовые услуги, необходимые многим обедневшим городским общинам. Мероприятия, направленные на экономическое развитие на местном уровне и ориентированные на предприятия, работающие в сфере социальной экономики, принесут многочисленные выгоды и будут способствовать решению ряда важнейших вопросов устойчивого развития. Точно так же, важную роль в укреплении экологической устойчивости могут сыграть инновационные местные предприятия с природоохранной направленностью, например, поставка электроэнергии из возобновляемых источников на местном уровне. Местные и национальные органы власти могут стимулировать работу таких предприятий с помощью мер политики, поощряющих переход к низкоуглеродным моделям.

79. Существует всего несколько основных инструментов или подходов, нацеленных на укрепление местного экономического развития. Выбору наиболее целесообразных мер в значительной мере способствует стратегическое планирование для городов и городских районов, включая картирование сильных сторон и ресурсов общин. Один из подходов, более распространенный в Северной Америке и Европе, заключается в улучшении районов за счет средств предприятий, и согласно нему группа предпринимателей в определенном районе уплачивает дополнительный налог или сбор на поддержку проектов, осуществляемых в пределах этого участка, например финансируя охранников или установку указателей для популяризации района. В регионе становятся популярными бизнес-объединения и бизнес-инкубаторы. Бангалор в Индии часто приводится в пример как бизнес-объединение в сфере информационных технологий, а в Японии, где недавно был введен в действие план образования промышленных кластеров с целью поощрения создания сетей между местными предприятиями, научно-исследовательскими учреждениями и университетами, за восемь лет действия этой программы удалось успешно создать 80 000 новых предприятий⁵³.

Г. Человеческий капитал

80. Наиболее ценными активами для любого города являются люди, и, таким образом, логично, что развитие их знаний и навыков приносит обществу дополнительную пользу. Несмотря на положительные тенденции в сфере образования в регионе с точки зрения расширения доступа, сохраняющиеся разрывы при переходе от учебы к работе ограничивают участие на рынке труда. Чрезвычайно важно предоставить молодым людям доступ к навыкам и информации, необходимым для участия в городских трудовых ресурсах и для содействия развитию предпринимательства среди молодежи⁵⁴.

81. Ввиду различий в уровнях образования, занятости и оплаты труда женщин и мужчин по всему региону, увеличение инвестиций в повышение квалификации и образование женщин является важной областью для достижения более инклюзивного социально-экономического развития. Достаточные инвестиции в развитие молодежи также имеют решающее значение для использования демографического дивиденда. В своем национальном докладе, представленном на Хабитат-III, Индонезия подчеркнула важное значение повышения квалификации и потенциала молодежи с целью увеличения ее участия на рынке труда.

82. Крайне важно обеспечить, чтобы люди в городских районах обладали навыками, необходимыми для работы в новых областях и содействия инновациям. Ввиду этого, основополагающее значение для поощрения инноваций имеют инвестиции в профессиональную подготовку и обучение. Это отражено в недавнем докладе Азиатского банка развития, в котором подчеркивается, что в этом регионе необходимо «стимулировать более активное повышение квалификации для успешного управления протекающими экономическими преобразованиями и обеспечения более благополучного и «умного» будущего. С этой целью в регионе следует прилагать больше усилий для повышения качества образования и продолжать расширять доступ к нему, с тем чтобы обеспечить наличие у рабочей силы полного набора навыков – когнитивных, некогнитивных и технических, – необходимых для достижения высоких темпов роста»⁵⁵.

Н. Финансирование будущего роста городов

83. Вопрос о способах финансирования городских преобразований и будущего городов является краеугольным для достижения цели создания устойчивых и инклюзивных городов. С

⁵³ Национальный доклад Японии для Хабитат-III, стр. 47.

⁵⁴ Thematic Working Group on Youth, Switched On: Youth at the Heart of Sustainable Development in Asia and the Pacific (см. сноску 31).

⁵⁵ Asian Development Bank, Key Indicators for Asia and the Pacific 2015 (Mandayulong City, Philippines, Asian Development Bank, 2015).

учетом большого числа конкурирующих приоритетов следует прибегать к целевым инвестициям и использовать для них различные средства финансирования и финансовые потоки. Для поддержки инвестиций на цели развития экономики, а также для повышения устойчивости и решения вопросов социальной интеграции необходимы меры экономической политики и системы управления.

84. В процессе экономического планирования на национальном уровне в большинстве стран региона особо важными активами национальной экономики признаются эффективная инфраструктура, оказание услуг, рынки и финансовое регулирование. Однако, за исключением стран Восточной Азии, а также Малайзии и Сингапура, в результате планирования экономики зачастую не удавалось привлечь достаточный объем финансирования на цели инвестиций в динамичное будущее городов. В общем и целом, в Восточной Азии удалось мобилизовать необходимые средства финансирования для запланированных на государственном уровне – если не контролируемых государством – инвестиций в инфраструктуру и плановую урбанизацию. Некоторые страны и территории отличаются надежными внутренними финансовыми потоками, и первые места по объему внутреннего кредита в процентах от ВВП занимают Япония и Гонконг, Китай. В ряде других стран Восточной и Юго-Восточной Азии – в Китае, Малайзии, Республике Корея и Таиланде – размер внутреннего кредита также превышает 100 процентов от ВВП. Вместе с тем во многих странах Южной Азии, Центральной Азии и Тихого океана уровень внутреннего кредитования не достигает и половины ВВП⁵⁶.

85. Важными составляющими усилий по привлечению достаточного объема финансирования выступают диверсификация потоков финансирования и мобилизация финансовых ресурсов из нескольких источников. Как отмечается в недавнем докладе Азиатского банка развития, важно нащупать баланс между государственными инвестициями в разумном объеме и усилиями по недопущению снижения финансовых потоков со стороны частного сектора. Государственное финансирование должно быть направлено на социальное реформирование на высоком уровне и не вытеснять нынешние частные инвестиции⁵⁷. Что касается неотложных программ развития городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, как точно отражено в цели 11 в области устойчивого развития, об устойчивых городах и сообществах, а именно сокращении трущоб, предоставлении основных услуг, безопасности, общественном транспорте, уменьшении загрязнения окружающей среды, снижении рисков и общем улучшении мест общественного пользования, политика государственного финансирования должна все больше ориентироваться на обеспечение роста путем трансформационных изменений в урбанизации с точки зрения более экологических, компактных и более эффективно связанных между собой городов и сообществ.

86. За счет реформирования расходов необходимо добиться повышения эффективности и прозрачности государственных расходов. Несмотря на общепризнанные преимущества транспарентности национальных и местных государственных расходов, зачастую финансирование и финансовые показатели инфраструктуры и коммунальных услуг недостаточно прозрачны, особенно в малых и средних городах. Это затрудняет надзор и сопоставительный анализ новых инвестиций и ведет к тому, что эти этапы нередко отсутствуют в перечне достаточных мер контроля со стороны органов государственного управления. По мере снижения стоимости доступа к данным и информации будет проще повышать транспарентность, и это станет одним из шагов на пути к более «умным» городам.

87. Еще одним важным элементом национальной экономики является жилищное финансирование. Это один из показателей экономической стабильности ввиду наличия взаимосвязи между жилищным финансированием и более широким финансовым рынком. В развитых странах Азии уже имеются крупные рынки жилищного финансирования, сопоставимые с рынками развитых стран в других регионах, а соотношение ипотечной задолженности к ВВП составляет более 50 процентов. При том что в Китае, Гонконге, Китае, и Сингапуре этот показатель приближается к 45 процентам, в большинстве стран региона он составляет менее 20 процентов⁵⁸. Финансовые кризисы 1997 и 2008 годов затормозили развитие вторичных ипотечных рынков. Тем не менее, в 2012 году была создана Индийская корпорация по ипотечным гарантиям, акционерами которой стали Национальный жилищный банк, Азиатский банк развития, Международная финансовая корпорация и частный сектор. В 2005 году правительство Индонезии создало специальный институт учреждений вторичного

⁵⁶ World Bank, World Development Indicators. Доступно по адресу: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> (дата посещения 6 декабря 2015 года).

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ John Doling and others, «Housing and housing finance» (см. сноску 45).

ипотечного кредитования, который должен приступить к выполнению своих функций в полном объеме к 2018 году⁵⁹.

I. Муниципальное финансирование

88. В настоящее время источников муниципальных доходов недостаточно для удовлетворения долгосрочных потребностей в финансировании на цели инфраструктуры и инноваций, поскольку муниципальные бюджеты во многих городах региона и без того с трудом покрывают основные расходы, такие как основные услуги и оклады. Уровни бюджетного дефицита и государственного долга высоки во многих странах региона, включая Вьетнам, Индию, Монголию, Пакистан и Папуа-Новую Гвинею⁶⁰.

89. Несмотря на децентрализацию функций и их передачу от центральных к местным органам власти, произошедшую в большинстве стран региона в последние 20 лет, она не сопровождалась соразмерной децентрализацией финансирования. В результате этого, поступления преимущественно собираются центральным правительством и перераспределяются в муниципалитеты. Однако во многих случаях, особенно в менее крупных городах, финансовые средства переводятся нерегулярно и в недостаточном объеме. Например, в Центральной Азии небольшие города и населенные пункты не имеют собственных бюджетов и полностью зависят от перевода средств вышестоящими органами государственного управления⁶¹.

90. Необходимо повысить эффективность финансовых переводов между государственными органами путем увеличения доли, предназначенной для местных органов власти, и структурирования переводов для улучшения обслуживания и доходности и стимулирования инноваций. Следует расширить перечень стабильных и надежных местных источников доходов и организовать более эффективные институты для обеспечения финансирования под залог имущества, а также создания эффективных государственно-частных партнерств и партнерских связей на базе местных сообществ. Одними из вариантов расширения спектра источников дохода являются муниципальные и региональные инвестиционные облигации.

91. Вместе с тем, основные вопросы для получения доступа к финансовым средствам решаются на местном уровне, будь то посредством повсеместного внедрения имущественных налогов или с помощью новаторских регулируемых механизмов распределения ценности земельных активов между застройщиками инфраструктуры и общинами. В целом, необходимо существенно повысить значение и расширить спектр нормативно-правовых и налоговых инструментов в целях оказания поддержки комплексному планированию и развитию городов и городских кластеров. Такие нормативно-правовые и налогово-бюджетные механизмы должны содействовать улучшению городского и территориального планирования и учитывать инвестиции в компактное расширение городов.

92. По всему региону налоговые поступления находятся на низком уровне, так же как и эффективность расходования средств. В целом в Азиатско-Тихоокеанском регионе по-прежнему не в полной мере используются возможности имущественного налогообложения. В ряде городов Индии имущественный налоговый учет опирается на базы данных, привязанные к картам, основанным на географических информационных системах, что повышает качество информации о налогах на имущество. В Афганистане в тех случаях, когда муниципалитеты не получают финансирования от центрального правительства (за исключением Кабула) и базы данных не обновляются на основе точной информации о собственности, регистрация объектов собственности в целях сбора налогов проводится с использованием цифровых спутниковых изображений⁶².

⁵⁹ Дополнительная информация доступна по адресу: <http://www.smf-indonesia.co.id/?lang=en> (дата посещения 6 декабря 2016 года).

⁶⁰ World Bank Group, *Global Economic Prospects*, January 2016: Spillovers amid Weak Growth (Washington, D.C., World Bank, 2016). Доступно по адресу: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEP2016a/Global-Economic-Prospects-January-2016-Spillovers-amid-weak-growth.pdf> (дата посещения 6 декабря 2016 года).

⁶¹ Center for Economic Research, *Urbanization in Central Asia: Challenges, Issues and Prospects* (Tashkent, Center for Economic Research, 2013). Доступно по адресу: <http://www.unescap.org/resources/urbanization-central-asia-challenges-issues-and-prospects> (дата посещения 6 декабря 2016 года).

⁶² Afghanistan, Ministry of Urban Development Affairs, *Independent Directorate of Local Governance and Kabul Municipality, State of Afghan Cities 2015* (Kabul, 2015). Доступно по адресу: <http://unhabitat.org/books/soac2015/> (дата посещения 6 декабря 2016 года).

93. Помимо налоговых поступлений, в распоряжении городских властей находятся земельные участки, капитальные активы и объекты инфраструктуры, которые потенциально могут использоваться для получения финансовых средств. Одна из моделей, успешно действующая в Индии, предусматривает правильную оценку основных фондов в качестве финансового обеспечения для получения займов. Еще один способ использования указанных основных фондов, который успешно применяется в Китае, заключается в аренде земельных участков, находящихся в государственной собственности, для их освоения частными компаниями. Вместе с тем, эта стратегия не лишена недостатков, поскольку, способствуя достижению экономических целей, она влечет за собой социальные и экологические издержки.

94. Афганистан, где муниципалитеты являются единственными субнациональными государственными структурами, наделенными правом увеличивать и расходовать поступления из собственных источников, подчеркнул возможность повышения оперативной самостоятельности на основе экспериментальных инициатив по получению доходов за счет систематизации неоформленного имущества⁶³. Кроме того, страны этого региона, например Индонезия, проявляют интерес к поиску новых подходов к государственно-частному финансированию на местном уровне, таких как нормативно-правовые механизмы для стимулирования местных общин и компаний образовывать государственно-частные партнерства. Создание потенциала местных органов власти в финансовой и налогово-бюджетной сферах будет также способствовать улучшению бюджетирования и финансового управления во многих городских органах управления, а также на национальном уровне⁶⁴.

95. В течение следующих двух десятилетий экономика стран Азиатско-Тихоокеанского региона будет расти преимущественно за счет урбанизации и инвестиций в инфраструктуру. Вместе с тем, добиться устойчивого и долгосрочного процветания можно при условии опоры городского развития на политику: дальнейший рост, занятость и развитие будут в значительной мере определяться развитием местной экономики; потребуются реформировать муниципальное финансирование; и активизировать инвестиции в человеческий капитал. Основой для направления необходимых изменений в политике должна послужить Новая программа развития городов.

IV. Урбанизация и социальная справедливость

A. Введение

96. В Азиатско-Тихоокеанском регионе достижимо искоренение крайней нищеты и обеспечение всеобщего доступа к основным услугам.

97. Учет многообразия и культурных особенностей имеет ключевое значение для повышения инклюзивности и доступности городов, а также устранения социального неравенства.

98. Расширение прав и возможностей малообеспеченных городских общин во многих странах Азиатско-Тихоокеанского региона позволило им стать источником социального капитала и развития, а также заложить основу для повышения жизнестойкости на местном уровне.

99. В Азиатско-Тихоокеанском регионе урбанизация привела к появлению беспрецедентного разнообразия и социальным изменениям в городах региона. Несмотря на прогресс, достигнутый в деле сокращения масштабов нищеты за последние двадцать лет, ключевое значение для решения проблемы городской нищеты и неравенства во всех его формах имеет признание барьеров для социальной интеграции и справедливости, препятствующих искоренению крайней нищеты. Препятствиями на пути к достижению целей в области устойчивого развития и основных прав человека для всех выступают как институциональное неравенство, в частности с точки зрения жилья, основных услуг, прав и участия в управлении, так и структурное неравенство, в том числе по признаку пола, возраста, этнической принадлежности и национального происхождения. Цели в области устойчивого развития отражают этот всеобъемлющий подход к сокращению масштабов нищеты, и города региона должны принять этот вызов и не допустить нарастания неравенства между городами и их жителями.

⁶³ Национальный доклад Афганистана для Хабитат-III, стр. 24 и 25.

⁶⁴ Более подробное обсуждение темы финансирования городского развития в будущем приводится в статье Майкла Линдфилда «Финансирование нашего городского будущего» в докладе «Состояние городов Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 год» (см. сноску 3).

В. Тенденции в области социального развития

100. Увеличение численности городского населения в регионе не сопровождается соответствующим приростом единиц жилья или равноправным доступом к земельным ресурсам, что приводит к нехватке жилья и сохранению и росту трущоб⁶⁵. Тем не менее, за период после проведения Хабитат-II в Азиатско-Тихоокеанском регионе можно найти множество успешных примеров принятия мер в отношении трущоб⁶⁶. В Восточной Азии доля городского населения, живущего в трущобах, в период с 1995 по 2014 годы значительно сократилась – с около 41 до 26 процентов, снизившись в Юго-Восточной Азии с 45 до 28 процентов, а в Южной Азии – с 51 до 31 процента⁶⁷. В период с 2008 по 2013 годы только в Китае было построено 38 миллионов единиц жилья в целях переселения жителей трущоб, новых работников и мигрантов из сельских районов в городские⁶⁸. Что касается доступа к электроэнергии, то в городских районах более половины стран региона обеспечено покрытие на уровне не менее 90 процентов, за исключением нескольких тихоокеанских малых островных развивающихся государств, где охват городских жилых кварталов электроснабжением составляет лишь 50 процентов⁶⁹.

101. Несмотря на снижение доли жителей трущоб, их общее количество остается все же неприемлемо большим, а в некоторых субрегионах продолжает расти. В настоящее время в этом регионе в трущобах проживает свыше полумиллиарда человек, что составляет более половины общемирового населения трущоб. Хотя были достигнуты некоторые результаты, наиболее заметным из которых является расширение доступа к услугам здравоохранения во многих городских районах, одним из главных вопросов развития в этом регионе остается здравоохранение. В регионе повысился доступ к улучшенным источникам водоснабжения и улучшенным санитарным условиям, особенно в городских районах, и, по оценкам, он составляет 97 и 75 процентов для водоснабжения и санитарии, соответственно⁷⁰. Несмотря на эти достижения, более 55 миллионов городских жителей по-прежнему не имеют доступа к улучшенным источникам питьевой воды и более 480 миллионов городских жителей в этом регионе не имеют доступа к санитарным удобствам улучшенного качества.

102. По-прежнему значительные проблемы связаны с охраной здоровья матери и ребенка, ВИЧ/СПИДом и инфекциями, передаваемыми половым путем, а также болезнями, переносимыми водой, и трансмиссивными заболеваниями, включая лихорадку денге. Кроме того, стремительная урбанизация привела к появлению «тройной угрозы» для здоровья в городских районах: инфекционные болезни, неинфекционные заболевания, которые усугубляются ведением нездорового образа жизни, а также травмы и насилие, возникающие в результате опасного дорожного движения и небезопасных условий труда и жизни⁷¹.

103. Проблема небезопасных городов занимает все большее место в повестке дня в регионе. Несмотря на крайне низкие показатели убийств в этом регионе, вопросы охраны и безопасности в городах становятся одними из наиболее серьезных для нового городского среднего класса, и это наиболее очевидно в городских районах стран, находящихся в состоянии конфликта или переживших конфликт. Еще одним источником особой озабоченности в последние годы стали террористические акты в городских районах. Проблема насилия в отношении женщин и девочек сегодня касается как общественной, так и частной жизни. В городских районах этого региона эта проблема проявляется с точки зрения доступа к воде и

⁶⁵ Согласно определению ООН-Хабитат, «трущобное домохозяйство» представляет собой группу лиц, проживающих совместно в городском районе и не имеющих одного или нескольких из следующих пяти удобств: долговечное жилье; достаточная жилая площадь; доступ к безопасной питьевой воде; доступ к адекватным санитарным условиям; правовые гарантии владения.

⁶⁶ UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (London and Sterling, VA, Earthscan, 2010).

⁶⁷ UN-Habitat, *World Cities Report 2016* (см. сноску 4).

⁶⁸ Национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 3.

⁶⁹ ЭСКАТО, Портал «Энергетика Азиатско-Тихоокеанского региона». Доступно по адресу: <http://asiapacificenergy.org/#ru> (дата посещения 6 декабря 2016 года).

⁷⁰ ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* (United Nations publication, ST/ESCAP/2704). Доступно по адресу: <http://www.unescap.org/sites/default/files/ESCAP-SYB2014.pdf> (дата посещения 6 декабря 2016 года).

⁷¹ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и ООН-Хабитат «Скрытые города: выявление и устранение несправедливости в отношении здоровья в городах» (ВОЗ и ООН-Хабитат, 2010 год). Доступно по адресу: http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_ruw.pdf?ua=1 (дата посещения 6 декабря 2016 года).

санитарным услугам, о чем говорится ниже. Вместе с тем, она также затрагивает возможности трудоустройства. Имеются данные о том, что возможности женщин для получения источников средств к существованию зависят от их опыта жизни в небезопасных городах, что влияет на поездки, часы работы и виды занятости⁷². В ряде традиционно сельских районов распространены проблемы насилия со стороны интимного партнера в отношении женщин и девочек, а также изнасилования лицами, не являющимися партнерами, и они сохраняются и в городских районах по всему региону⁷³.

104. В регионе в целом удалось добиться значительного прогресса в области образования и повысить долю как мужчин, так и женщин, завершивших полный курс начального школьного образования. Несмотря на эти успехи, каждый четвертый ребенок в Азиатско-Тихоокеанском регионе, начавший обучение в школе, вряд ли дойдет до последнего класса начальной школы. Улучшилось также положение дел в области гендерного равенства, особенно в тех случаях, когда неблагоприятное положение женщин ранее было более явным, например в Южной и Юго-Западной Азии, однако во многих местах девочки все еще сталкиваются с препятствиями при получении образования, и в том числе в Тихоокеанском регионе. В регионе вырос уровень грамотности взрослого населения, особенно в Южной и Юго-Западной Азии и Китае, однако по всему региону (и во всем мире) доля женщин среди неграмотного населения стабильно выше и составляет почти 65 процентов от взрослого населения в регионе, не имеющего образования.

105. Пожалуй, наиболее заметные достижения и изменения в этом регионе и по всему миру в период после Хабитат-II были достигнуты в области ИКТ. Во время проведения Хабитат-II персональные компьютеры, Интернет и мобильные телефоны использовались главным образом в развитых странах и богатыми людьми, и даже там они не были широко распространены. Накануне Хабитат-III даже самые отдаленные и беднейшие страны имеют определенный уровень доступа к Интернету и повсеместно используется мобильная связь, а смартфоны обеспечивают моментальный доступ к информации. Использование преимуществ от наличия таких связей, в том числе посредством более широкого обмена информацией и связей между горожанами и между жителями городов и местными органами власти, открывает широкие возможности для городов в будущем. Также могут быть разработаны более транспарентные системы электронного управления, которые послужат основой для укрепления, повышения эффективности и гибкости городских учреждений и, таким образом, будут способствовать выполнению итоговых решений Хабитат-III.

С. Равный доступ и процветание

106. Задача искоренения крайней нищеты и улучшения доступа к услугам в городах Азиатско-Тихоокеанского региона вполне решаема, однако для этого необходимо устранить коренные причины нищеты и осуществить скоординированные и последовательные меры реагирования. Основными потребностями являются обеспечение занятости и образования. Сложными и, вместе с тем, важными компонентами решения проблем нищеты и неравенства в регионе являются обеспечение жильем, права землевладения и доступ к базовым услугам. В рамках одной оценки, проведенной руководителями общин городской бедноты этого региона, было установлено, что незащищенность прав землевладения и нестабильная жилищная ситуация являются факторами, «которые четко [отделяют] бедняков от лиц, не относящихся к категории бедных», в Азиатско-Тихоокеанском регионе⁷⁴. Они также отметили крайне неблагоприятные условия жизни, связанные с отсутствием основных услуг в неформальных поселениях.

107. Несмотря на заметные улучшения в области сокращения количества трущоб и предоставления услуг, повседневная жизнь многих отверженных, маргинальных и обнищавших городских жителей ничуть не изменилась. Слишком много людей в регионе по-прежнему испытывают проблемы, связанные с отсутствием удовлетворительных жилищных условий, основных услуг и незащищенностью прав землевладения. В ходе опросов жителей трущоб в Мумбае и Пуне, Индия, проведенных, соответственно, в 2002 и 2003 годах, опрошенные поведали о своих повседневных проблемах, связанных с получением надежного доступа к

⁷² UN-Habitat and ESCAP, *Urban safety and poverty in Asia and the Pacific* (Nairobi, UN-Habitat, 2010).

⁷³ Emma Fulu, Xian Warner, Stephanie Miedema, Rachel Jewkes, Tim Roselli and James Lang, J, *Why Do Some Men Use Violence Against Women and How Can We Prevent it? Quantitative Findings from the United Nations Multi-country Study on Men and Violence in Asia and the Pacific* (Bangkok, United Nations Development Programme, United Nations Population Fund, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, World Bank and United Nations Volunteer Programme, 2013).

⁷⁴ Somsook Boonyabancha and Thomas Kerr, «How urban poor community leaders define and measure poverty», *Environment and Urbanization*, vol. 27, No. 2 (Oct. 2015), pp. 637-656.

чистой воде, которые остаются актуальными и сегодня, таких как большое расстояние до водопроводных кранов; качество воды, достаточное для мытья и стирки, но не для питья; высокая стоимость; и системы канализации удручающего качества, переполненные людьми, с грязными уборными и на слишком большом удалении для того, чтобы ими можно было пользоваться. Опрошенные респонденты, проживающие вблизи железнодорожных путей, сообщили об использовании этих путей в качестве уборных и связанных с этим опасностях, а женщины рассказали о случаях домогательств, которым они подвергались в процессе сбора воды и пользования далеко расположенными уборными⁷⁵.

108. Наличие адекватного жилья для удовлетворения потребностей различных экономических классов, начиная от беднейших слоев населения и заканчивая средним классом, несомненно, полностью не обеспечивается за счет рынка частного жилья, и, как это указано в предыдущем разделе настоящего доклада, разрыв в плане доступа к недорогому жилью на официальном рынке продолжает увеличиваться⁷⁶. Это является проблемой для нарождающегося среднего класса этого региона, которому может оказаться не по карману жилье, предлагаемое частным сектором или рынком арендного жилья. Это будет выталкивать людей со средним достатком на неформальный рынок, выдавливая из него бедняков и людей, живущих в условиях крайней нищеты.

109. Две крупнейшие страны региона продемонстрировали успешные пути сокращения количества трущоб, связанные с использованием более целостных подходов. Последовательное сокращение количества трущоб и неадекватного жилья в Китае, как уже указывалось в предыдущем разделе настоящего доклада, было достигнуто путем вытеснения ветхих городских районов и микрорайонов новыми жилыми кварталами в рамках масштабного жилищного строительства. Неравенство доходов в Китае в процессе экономического роста усилилось, однако китайские города остаются более справедливыми, чем в большинстве других стран данного региона, и в стране наметилось улучшение условий жизни за счет стимулирования экономического роста, учитывающего интересы беднейших слоев населения, целевых экономических реформ и стратегий модернизации городских районов⁷⁷.

110. В свою очередь Индия проводит политику сокращения количества трущоб, включающую в себя четыре приоритета, касающихся благоустройства трущоб и сокращения масштабов нищеты, а именно: «повышение производительности труда городской бедноты путем формирования навыков и обеспечения доступа к микрокредитам; [...] улучшение условий жизни бедняков путем предоставления основных услуг и благоустройства трущоб; [...] обеспечение безопасного владения жильем для малоимущих семей, живущих в незаконных поселениях, и улучшение их доступа к обслуживаемому недорогому жилью и льготному жилищному финансированию; и [...] расширение прав и возможностей городской бедноты путем развития общин и поощрения их участия в процессе принятия решений»⁷⁸.

111. Индонезия с давних пор славится своими усилиями по благоустройству трущоб при участии правительства и общин. Предшественницей многих современных организованных правительством и осуществляемых общинами программ по благоустройству населенных пунктов считается разработанная в 70-е годы прошлого столетия Программа благоустройства «Кампунг». В 90-х годах прошлого века Всемирный банк и правительство Индонезии разработали программу льготного денежного субсидирования, в рамках которой беднейшим общинам была оказана помощь в определении своих собственных приоритетов и планов и самостоятельной организации закупок и осуществления мероприятий. Эта программа пережила несколько поколений и помогла решить проблему крайней нищеты путем перевода наличных средств непосредственно беднейшим общинам, обеспечила выдачу денежных средств людям на низовом уровне и способствовала ускоренному восстановлению и реконструкции посредством расширения прав и возможностей общин после цунами в Индийском океане в 2004 году и землетрясения в Центральной Яве в 2006 году. С тех пор эта программа была расширена, превратившись в общенациональную программу – крупнейшую программу по благоустройству населенных пунктов силами общин в мире. Недавно в эту программу были включены

⁷⁵ Meera Bapat and Indu Agarwal, «Our needs, our priorities; women and men from the slums in Mumbai and Pune talk about their needs for water and sanitation», *Environment and Urbanization*, vol. 15, No. 2 (Oct. 2003), pp. 71-86.

⁷⁶ Jonathan Woetzel, Sangeeth Ram, Jan Mischke, Nicklas Garemo and Shirish Sankhe, *A blueprint for addressing the global affordable housing challenge* (McKinsey Global Institute, 2014). Доступно по адресу: <http://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/tackling-the-worlds-affordable-housing-challenge> (дата посещения 7 декабря 2016 год).

⁷⁷ ООН-Хабитат, «Состояние городов мира», 2010/2011 год (см. сноску 68).

⁷⁸ Там же.

комплексное территориальное планирование и государственные/частные инвестиции на местном уровне. В нынешнем Генеральном плане Индонезии по ускорению и расширению усилий по сокращению масштабов нищеты упор сделан на благоустройстве городских трущоб с тем, чтобы полностью ликвидировать трущобы к 2019 году и обеспечить доступ всего населения к чистой воде и основным санитарно-гигиеническим услугам в рамках так называемой программы «100-0-100»⁷⁹.

112. В Бангладеш программа городского партнерства в интересах сокращения масштабов нищеты (2008-2015 годы) также стимулирует использование комплексного, целостного подхода к улучшению условий жизни людей в беднейших городских общинах. Опираясь на опыт микрокредитования и общинных сберегательных инициатив банка «Грамин» и Бангладешского комитета содействия развитию сельских районов, данная программа оказала общинам помощь в налаживании партнерских отношений с участниками процесса развития, государственными учреждениями и частным сектором в целях расширения доступа к основным услугам и занятости, причем 98 процентов членов таких общинных групп являются женщинами. Данная программа оказала существенное воздействие на сокращение масштабов нищеты, совершенствование инфраструктуры и повышение качества основных услуг. Проведенное в 2014 году исследование оказанного воздействия продемонстрировало, что 23 процента участвовавших в обследовании людей страдали от многоаспектной нищеты по сравнению с 33 процентами в 2013 году. Что касается показателей в области водоснабжения, санитарии и инфраструктуры за период с 2010 по 2014 годы, то 51 процент поселений, участвовавших в общинных комитетах развития, сообщили о значительном улучшении условий за указанный период⁸⁰. Работа городского партнерства в интересах сокращения масштабов нищеты свидетельствует о важности развития общин для сокращения масштабов нищеты и анализа воздействия для фиксации позитивных изменений.

113. По данным Городского партнерства в интересах сокращения масштабов нищеты, многие общины проживают на государственных землях или землях крупных землевладельцев в отсутствие какого-либо правового обеспечения проживания. Отсутствие доступа к земле и правового обеспечения проживания по-прежнему является серьезным препятствием для бедных домохозяйств и домохозяйств, относящихся к нижней категории среднего класса в этом регионе. Даже инициативы, пользующиеся значительной поддержкой правительств, такие как общинная программа ипотечного кредитования на Филиппинах, сталкиваются с серьезными трудностями с выделением участков земли, за пользование которыми общины коллективно регулярно платят небольшие взносы, исключительно из-за увеличения издержек и вопросов приемлемости цен.

114. Руководители беднейших городских общин считают основными проблемами отсутствие прав на владение землей и достойного жилья, поскольку после решения этих вопросов начинают решаться и другие проблемы, связанные со здравоохранением, доходами и образованием; однако «даже самые активные и хорошо организованные общины не могут решить [свои] проблемы нищеты в отсутствие защищенности прав землевладения»⁸¹. В качестве одного из препятствий на пути выхода из состояния нищеты они также указали на отсутствие политических прав и полномочий для изменения, определения или требования чего-либо. В научных работах также указывается на недостаточную защиту прав и ограниченные полномочия в рамках политических систем, которые усугубляют проблему нищеты в городских районах⁸². Таким образом, решение проблемы прав, участия и, что еще более важно, владения землей для повышения безопасности и устойчивости имеет большое значение для обеспечения большей социальной справедливости в городах.

115. В недавнем исследовании по вопросу о землевладении в регионе также было установлено, что «отсутствие гарантий владения, низкое качество жилья, высокий риск бедствий и отсутствие инфраструктуры и услуг для обитателей трущоб являются важной

⁷⁹ Национальный доклад Индонезии для Хабитат-III, стр. 94.

⁸⁰ Городское партнерство в интересах сокращения масштабов нищеты, ежегодный доклад, 2014 год (ГПСН, 2014). Доступно по адресу: <http://www.upprbd.org/projectrpts.aspx> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

⁸¹ Boonyabancha and Kerr, «How urban poor community leaders define and measure poverty» (см. сноску 76).

⁸² См. например, Cecilia Tacoli, «Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city», Urbanization and Population Issues, Working Paper 7 (International Institute for Environment and Development and United Nations Population Fund, 2012). Доступно по адресу: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

проблемой в большинстве изученных стран»⁸³. Во многих странах женщины, особенно вдовы и матери-одиночки, сталкиваются с более серьезными препятствиями в области законного владения недвижимостью, чем мужчины, поскольку главами домашних хозяйств обычно считаются лица мужского пола, и поэтому документы на право владения землей и жильем на женщин просто не регистрируются⁸⁴. Все большее число арендаторов в неформальных поселениях сталкиваются с особыми проблемами, включая отсутствие права на получение компенсации в рамках программы выселения и переселения.

116. Успех утвержденных и организованных правительством общинных программ по благоустройству населенных пунктов стал важной отличительной чертой политики в области населенных пунктов в этом регионе после Хабитат-II. В последние десятилетия Азиатско-Тихоокеанский регион стал использовать иную политику по сравнению со странами Латинской Америки и Карибского бассейна и Африки⁸⁵. Тем не менее, следует подчеркнуть, что большинство общинных программ, даже те, которые осуществлялись при поддержке правительства, зачастую фокусировались исключительно на обеспечении основных услуг и не приводили к ощутимому прогрессу в плане безопасного владения недвижимостью. Предположение о том, что ситуация с жильем значительно улучшится в результате стимулирующего воздействия, является спорным, особенно в контексте сохраняющейся низкой плотности населения, нехватки основных услуг и отсутствия защищенности имущественных прав на недвижимость. Один из уроков состоит в том, что роль общинных программ становится неясной, когда основанные на широком участии общегородские и общинные стратегии оказываются недостаточно сильными и не обеспечивают достаточную поддержку.

117. Еще одним препятствием служит территориальное неравенство, когда рост городов выливается в увеличение нагрузки на землю в городах, что не только приводит к нехватке жилья и росту стоимости земли, но и вынуждает людей перебираться на непригодные и небезопасные участки земли. Выселения, являющиеся следствием роста связанных с урбанизацией потребностей в крупномасштабных строительных проектах, инфраструктуре или рыночном жилье, усугубляют проблему нищеты в бедных общинах, которые переселяются и теряют свой главный актив – место своего проживания⁸⁶. Почти половина всех случаев принудительного выселения в мире в период с 2001 по 2005 годы приходится на Бангладеш, Индию, Индонезию и Китай, которые являются четырьмя наиболее густонаселенными странами региона⁸⁷.

118. В Тихоокеанском субрегионе количество неформальных поселений увеличилось из-за миграции большого количества людей из сельских в городские районы и отсутствия доступа к недорогому легальному жилью. Так, основной прирост населения, наблюдающийся в городских районах Тихоокеанского региона, произошел в пригородных районах и на землях, принадлежащих коренным общинам. Хотя повсеместно считалось, что эти неофициальные поселения являются временными и что мигранты со временем смогут вернуться на свои традиционные земли, на практике оказалось, что некоторые поселения приобрели относительно постоянный характер⁸⁸. В результате многие люди на протяжении нескольких поколений живут в неформальных поселениях, не имея ни прав на жилье, ни надлежащей инфраструктуры.

119. В Вануату, как и во многих других странах, рост городов наблюдался преимущественно за пределами административных границ столицы, Порт-Вилы, охватив близлежащие пригородные земли и земли коренных общин, на которых у местных властей нет никаких полномочий для осуществления благоустройства⁸⁹. Некоторые страны, такие как Фиджи, прилагают усилия для преодоления этих препятствий в целях совершенствования базовой

⁸³ David Mitchell, Danilo Antonio, CheeHai Teo, Lowie Rosales-Kawasaki and Donovan Storey, *Land Tenure in Asia and the Pacific: Challenges, Opportunities and Way Forward* (Найроби, ООН-Хабитат, 2015 год). См. <http://www.gltm.net/index.php/publications/publications/send/2-gltm-documents/2219-land-tenure-in-asia-and-the-pacific-challenges-opportunities-and-way-forward>.

⁸⁴ Cecilia Tacoli, «Urbanization, gender and urban poverty» (см. сноску 84).

⁸⁵ Jan Bredenoord, Paul van Lindert and Peer Smets, eds., *Affordable Housing in the Urban Global South: Seeking Sustainable Solutions* (Abingdon, Oxon., and New York, Routledge, 2014).

⁸⁶ David Mitchell and others, *Land Tenure in Asia and the Pacific* (см. сноску 85).

⁸⁷ ООН-Хабитат и ЭСКАТО «Положение городов Азии, 2010/2011 год» (Фукуока, ООН-Хабитат, 2010 год). Доступно по адресу: <http://www.unescap.org/sites/default/files/SoACR.pdf> (дата посещения 7 декабря 2016 года).

⁸⁸ Australia, Australian Agency for International Development, *Making land work. Vol. 1: Reconciling customary land and development in the Pacific* (Canberra, 2008).

⁸⁹ David Mitchell and others, *Land Tenure in Asia and the Pacific* (см. сноску 85).

инфраструктуры и услуг и признания прав на владение неформальным жильем⁹⁰. С учетом этой ситуации в Тихоокеанском регионе эффективные решения, касающиеся владения землей и неформальных поселений, необходимо распространять за пределы городов в целях разработки более всеобъемлющих подходов.

D. Препятствия на пути равенства: расширение прав и возможностей женщин и молодежи

120. Женщины не являются однородной группой, и поэтому условия жизни, с которыми они сталкиваются в городах, различаются в зависимости, среди прочего, от уровня их дохода, образования, возраста, семейного положения и этнической принадлежности. Хотя урбанизация и ассоциируется с расширением доступа к возможностям в сфере занятости, снижением рождаемости и усилением независимости, это далеко не всегда применимо в отношении женщин⁹¹. Для многих женщин города создают проблемы для их здоровья и безопасности, и отсутствие семьи и других систем поддержки может сделать трудности непреодолимыми. Во многих странах число женщин, являющихся главами домашних хозяйств, в городах намного выше, чем в сельских районах. Поэтому в стратегиях, направленных на усиление гендерного равенства и социальной интеграции женщин, необходимо учитывать эти различные проблемы социального отчуждения и неравенства для обеспечения возможности их надлежащего решения. Таким образом, важно признать, что многие женщины страдают от неравенства экономических возможностей и ограниченных возможностей с точки зрения безопасности и защиты их самих и их семей в долгосрочной перспективе.

121. Согласно докладу Всемирного экономического форума «Глобальный гендерный разрыв» за 2015 год, 8 из 24 проанализированных стран Азиатско-Тихоокеанского региона устранили гендерный разрыв более чем на 70 процентов, причем на Филиппинах, в Новой Зеландии и Австралии картина выглядит еще более благоприятной⁹². В нижней части рейтинга находятся две страны региона – Исламская Республика Иран и Пакистан – где проблема гендерного разрыва решена менее чем на 60 процентов. По сравнению с другими регионами средний показатель для стран Азии и Тихого океана является наихудшим с точки зрения здоровья и выживания, но при этом самым высоким в плане политических прав и возможностей. Несмотря на это, среди министров жилищного строительства и городского развития в регионе в начале 2016 года лишь трое были женщинами.

122. Что касается экономического разрыва, то многочисленные исследования, проведенные в этом регионе, показали, что женщины всех возрастов не получают равное с мужчинами вознаграждение за аналогичную работу. Кроме того, женщины по-прежнему в непропорционально большом количестве представлены в наименее высоко оплачиваемых профессиях и отраслях. В силу гендерных норм, касающихся разделения труда, женщины выполняют больший объем неоплачиваемой работы внутри домашнего хозяйства. В некоторых частях региона в несельскохозяйственном секторе было также отмечено, что предприятия, возглавляемые женщинами, как правило, являются менее крупными и относятся к менее прибыльным отраслям по сравнению с предприятиями, которыми руководят мужчины⁹³.

123. В Южной Азии наблюдается значительный гендерный разрыв в оплате труда, который является более значительным в городах по сравнению с сельскими районами: так, в городах женщины зарабатывают на 42 процента меньше, чем мужчины, в то время как в сельских районах эта разница составляет 28 процентов⁹⁴. Данные по Индии показывают, что разрыв в плане трудового участия в городских районах может быть значительно больше: так, в Нью-Дели в 2006 году насчитывалось 52 процента работающих мужчин и лишь 9,4 процента женщин⁹⁵. Подавляющее большинство женщин в городах Южной Азии продолжают трудиться в неформальном секторе, и соответствующие показатели практически не снизились, несмотря на относительно высокие темпы экономического роста на протяжении последнего десятилетия. Центральная Азия служит иллюстрацией того, как правовые ограничения могут сузить

⁹⁰ Там же.

⁹¹ Cecilia Tacoli, «Urbanization, gender and urban poverty» (см. сноску 84).

⁹² Для целей исследования Центральная Азия рассматривалась как часть Европы, и поэтому совокупные региональные данные не включают показатели по странам этого субрегиона.

⁹³ Всемирный банк, «На пути к обеспечению гендерного равенства в регионе Восточной Азии и Тихого океана», дополнение к Докладу о мировом развитии. Региональный доклад Всемирного банка по Восточной Азии и Тихому океану (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2012 год).

⁹⁴ Структура «ООН-Женщины» (2015 год), фактологический бюллетень по Южной Азии.

⁹⁵ ООН-Хабитат, Состояние городов мира, 2010/2011 год (см. сноску 68).

экономический потенциал женщин. В недавнем докладе Всемирного банка был сделан вывод о том, что в странах Центральной Азии наблюдаются одни из самых высоких барьеров, препятствующих женской занятости⁹⁶.

124. Восточная Азия дает ряд интересных примеров, демонстрирующих, что рост доходов сам по себе не устраняет гендерное неравенство. Данные по этому субрегиону свидетельствуют о том, что социальные, политические и культурные факторы не менее важны, чем экономическое развитие с точки зрения разрыва в оплате труда женщин и мужчин и создания экономических возможностей⁹⁷. Некоторые стратегии касались повышения благосостояния, ухода за детьми и налоговых реформ, и женские движения помогли уменьшить гендерные различия в плане экономических возможностей в странах с высоким уровнем дохода⁹⁸.

125. Улучшение ситуации с участием в рынке труда и оплатой труда женщин-трудящихся может в свою очередь сказаться на расширении прав и возможностей женщин и формировании более процветающих и инклюзивных городов. И Бангладеш, и Китай служат примерами того, как участие в рынке труда, включая миграцию женщин в города для вхождения в состав индустриальной рабочей силы, приводит к повышению их статуса в своих семьях, давая им возможность участвовать в решении семейных вопросов и снизить их зависимость от родителей и супругов, а в некоторых случаях даже к возникновению обратной зависимости.

Е. Создание городов для всех поколений

126. Одним из важных факторов, влияющих на доступ к возможностям и равенство в городах Азиатско-Тихоокеанского региона, является возраст. Городское население во многих городах региона, как правило, молодо и, несмотря на некоторое снижение рождаемости, многие города через 20 лет после Хабитат-III будут населять преимущественно молодежь. Использование этого демографического преимущества в предстоящие десятилетия будет иметь для городов данного региона большое значение, однако это требует осуществления незамедлительных и значительных инвестиций в образование и создание рабочих мест.

127. Слишком большое количество детей по-прежнему лишено возможностей, которые обеспечивают города. Результаты исследований показывают, что доля детского труда и дохода составляет от 25 до 45 процентов дохода бедных городских домохозяйств, что имеет большое значение для выживания семьи⁹⁹. Значительная часть детского труда является невидимой и с трудом поддается оценке, и необходимо найти решения для того, чтобы оказать детям помощь, не лишив их самих или их семьи источников средств к существованию. Очевидно, что для этого при принятии мер следует учитывать мнения детей, находящихся в таких ситуациях, и понимать их приоритеты и потребности. Хотя в последнее время нуждам городской молодежи и проведению эффективной молодежной политики в регионе уделяется повышенное внимание, предстоит еще многое сделать для того, чтобы осознать потребности молодежи и использовать ее потенциал.

128. Многие молодые люди в возрасте от 15 до 24 лет в городских районах сталкиваются с препятствиями, мешающими им участвовать в жизни общества, из-за высокого уровня безработицы. Во всех субрегионах уровень безработицы среди молодежи значительно превышает общий уровень безработицы, и, за исключением стран Северной и Центральной Азии, в двух из которых отмечаются самые высокие показатели безработицы среди молодежи, этот уровень вырос в период с 1995 по 2010 годы. Самый высокий показатель (17 процентов) сохраняется в Северной и Центральной Азии, который опережает регион Юго-Восточной Азии и Тихого океана (14 процентов). Уровень безработицы среди молодых женщин почти всегда выше, чем среди мужчин¹⁰⁰. Высокий уровень безработицы среди молодежи обусловлен целым рядом факторов, включая несоответствие между навыками, которыми обладают те, кто входит в состав рабочей силы, и те, кто пользуется спросом; это несоответствие можно было бы устранить с помощью инвестиций для повышения навыков и упрощения перехода от обучения к сфере занятости.

⁹⁶ Группа Всемирного банка, «Женщины, предпринимательство и право: борьба за равенство», 2016 год (Вашингтон, округ Колумбия, Всемирный банк, 2015 год).

⁹⁷ Всемирный банк, «На пути к обеспечению гендерного равенства в регионе Восточной Азии и Тихого океана», (см. сноску 95).

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ Mathur, O.P. (2013) *Urban Poverty in Asia*. Азиатский банк развития.

¹⁰⁰ Thematic Working Group on Youth, *Switched On: Youth at the Heart of Sustainable Development in Asia and the Pacific* (см. сноску 31).

129. В то время как во многих городах большинство населения составляют молодые люди, некоторые города региона сталкиваются с проблемами быстрого старения населения. Например, прогнозируется, что в Гонконге, Китай, к 2036 году не менее трети населения будут составлять лица в возрасте 60 лет и старше. Это создает проблемы для секторов жилищного обеспечения, услуг и медицинского обслуживания, которые будут частично решаться с помощью механизмов поддержки семей, однако это также потребует внимания со стороны правительств.

130. Хорошо известно, что проблема старения населения занимает центральное место в стратегиях Японии во всех областях политики, таких как здравоохранение и жилищное, пенсионное и социальное обеспечение. В Японии, которая является страной с высоким уровнем урбанизации, проблемы старения населения тесно связаны с вопросами развития городов. Среди многочисленных инициатив, осуществляемых правительством для популяризации здорового образа жизни пожилых людей, следует отметить усилия государственных учреждений и других организаций по распространению информации об условиях жизни и труда в сельской местности¹⁰¹. В Республике Корея доля людей в возрасте 65 лет и старше почти удвоилась с 6 процентов в 1995 году до 11 процентов в 2010 году, и, по оценкам, к 2026 году в стране сформируется пожилое общество, в котором люди в возрасте 65 лет и старше будут составлять 20 или более процентов от общей численности населения. Данному региону необходимо будет изыскать новые и инновационные методы решения проблемы старения населения, включающие в себя удовлетворение экономических и социальных потребностей и обеспечение занятости. Одним из примеров может являться Сеул, где власти в контексте масштабного проекта «Сеул – наш общий дом» приступили к осуществлению программы, в рамках которой престарелые люди делят кров с молодыми студентами. Эта программа помогает сократить расходы на жилье и снизить влияние других факторов на обе эти группы населения, обеспечивая при этом создание смешанной социальной структуры и способствуя тем самым устранению многих ключевых проблем, о которых говорится в данном разделе доклада.

131. Еще одна проблема, актуальная для пожилых людей, а также инвалидов, связана с доступностью общественных мест и мобильностью. Это представляет собой особую проблему для быстро стареющих городов со средним уровнем дохода. Тем не менее, существуют некоторые стратегические механизмы, из которых можно извлечь полезный опыт. Власти города Сурабая в Индонезии организовали «движение в интересах пожилых людей» для того, чтобы превратить его в город с благоприятными условиями жизни для престарелых.

132. В национальном докладе Индонезии для Хабитат-III изложены элементы этого движения, сфокусированные на доступности и предусматривающие увеличение средней продолжительности жизни пожилых мужчин и женщин; оказание помощи, обучение и повсеместное создание «ассоциаций пожилых людей»; разбивку открытых парков с удобными для пожилых людей объектами; создание инфраструктуры, отвечающей потребностям пожилых людей, включая туалеты и пешеходные дорожки; приспособление общественного транспорта к нуждам пожилых людей, включая использование низкопольных автобусов; создание местной комиссии по социальному обеспечению пожилых людей; интеграцию программ развития между правительственными учреждениями, такими, как Отдел по социальным вопросам, Отдел общественных работ, Отдел по уборке территории и паркам, Отдел здравоохранения и другие отделы¹⁰².

Ф. Этническое многообразие и миграция

133. Урбанизация в Азиатско-Тихоокеанском регионе приводит ко все большему слиянию разнообразных групп населения с богатым культурным наследием, что способствует формированию динамичных, многокультурных городов. Внутреннее многообразие усиливается международной миграцией, которой, в частности, способствуют региональные соглашения, допускающие мобильность части рабочей силы, такие как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии. В Сингапуре 40 процентов браков сингапурских граждан в 2010 году были заключены с негражданами. Однако, хотя города создают для многих новые возможности, на пути интеграции и всестороннего участия по-прежнему сохраняются проблемы.

134. Усилия по защите разнообразия и богатых культурных традиций в регионе приводят к формированию инклюзивных в социальном отношении и равноправных городов, создавая

¹⁰¹ Национальный доклад Японии для Хабитат-III, стр. 11.

¹⁰² Национальный доклад Индонезии для Хабитат-III, стр. 28.

основу для будущего процветания. Центральная роль культуры как одного из средств улучшения социальной интеграции подчеркивается в недавно принятой программе действий «Культура в XXI веке», в которой говорится, что «[доступ] к культурным услугам и активное участие в культурных процессах имеют важное значение для того, чтобы люди, которые страдают от маргинализации, нищеты или иных неблагоприятных условий, могли преодолеть свои трудности и активно участвовать в процессе своей интеграции в общество»¹⁰³.

135. Кроме того, многим мигрантам и представителям групп этнических меньшинств в городах, как правило, с трудом удается найти работу в официальном секторе, и они сталкиваются с более высоким уровнем нищеты в городах. Мигранты в гораздо большем количестве заняты в неформальном секторе, и многие из них вынуждены селиться в неформальных поселениях. В сочетании с дискриминацией со стороны местных властей это приводит к тому, что многие мигранты живут в условиях нищеты¹⁰⁴. В некоторых случаях мигранты, беженцы и внутренне перемещенные лица также сталкиваются с трудностями в получении доступа к услугам в области здравоохранения и образования и имеют ограниченные возможности для участия в политических процессах. Это отчуждение ограничивает их способность интегрироваться в социально-экономическую структуру города и вносить позитивный вклад в муниципальное развитие для своего собственного блага и блага города в целом.

136. Коренные народы также сталкиваются с трудностями при трудоустройстве и получении доступа к кредитам, жилью и основным услугам, что приводит к нищете и социальной изоляции¹⁰⁵. Хотя всеобъемлющие статистические данные практически отсутствуют, данные по Индии, например, свидетельствуют о том, что, хотя нищета среди населения в целом снижается, уровень нищеты среди некоторых групп населения, таких как адиваси (или «коренное население»), далитов и мусульман, растет. Вместе с тем, важно отметить, что в сельских районах эти группы сталкиваются с еще более высоким уровнем нищеты¹⁰⁶.

G. Общины как фундамент

137. Важность общин с давних пор признается в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В Таиланде общинные организации играют важную роль в содействии развитию общин и повышению жизнестойкости. Институт развития общинных организаций, который был создан в 2000 году в Таиланде в качестве независимой общественной организации, представляет собой национальное правительственное учреждение, объединяющее под своей эгидой учреждения, занимающиеся вопросами развития общин, такие как Управление по вопросам развития городских общин, которое является многосторонней организацией, созданной для предоставления возобновляемых кредитов малоимущим городским общинам. В партнерстве с этими общинами Управление по вопросам развития городских общин начало работу по осуществлению долгосрочных изменений и расширению прав и возможностей. В 2011 году, когда в стране произошло сильное наводнение, община Ват Као в провинции Накхонсаван была хорошо организована и смогла принять оперативные меры в связи с повышением уровня воды. В ходе усилий по восстановлению община организовала справедливое распределение предметов снабжения, выплату компенсации и коллективное строительство нового жилья на сваях в соответствии с новыми подзаконными актами¹⁰⁷.

138. Общины часто являются активом для развития городов, особенно для уязвимых общин. В ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона, таких как Камбоджа, Непал, Филиппины, Шри-Ланка и Таиланд, люди, проживающие в неформальных поселениях и обнищавших

¹⁰³ Программа действий «Культура в XXI веке», принятая организацией «Объединенные города и местные органы самоуправления» на первой встрече на высшем уровне по проблемам культуры. Дополнительная информация доступна по адресу: <http://iccliverpool.ac.uk/wp-content/uploads/2016/01/Culture-21-Actions.pdf> (дата посещения 8 декабря 2016 года).

¹⁰⁴ Международная организация по миграции, Доклад о миграции в мире, 2015 год. Мигранты и города: новые партнерства для регулирования мобильности (Женева, Международная организация по миграции, 2015 год).

¹⁰⁵ Положение коренных народов мира, том 2: Доступ коренных народов к услугам в области здравоохранения (издание Организация Объединенных Наций, готовится к публикации).

¹⁰⁶ Omar Khan, «Ethnic inequality is widespread and a drag on the global economy», *The Guardian*, 20 Jan. 2015. Доступно по адресу: <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/jan/20/ethnic-inequality-widespread-global-economy> (дата посещения 8 декабря 2016 года).

¹⁰⁷ ООН-Хабитат и ЭСКАТО, «Краткое руководство для директивных органов: противодействие изменению климата в бедных городских кварталах в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (Найроби и Бангкок, ООН-Хабитат и ЭСКАТО, 2014 год).

общинах, создали федерации городской бедноты из групп, ведающих общинными сбережениями, которые участвуют в реализации общинных инициатив по благоустройству трущоб, разработке новых вариантов строительства жилья для населения с низким уровнем доходов, развитию инфраструктуры и сферы услуг. Эти федерации также сотрудничали с городскими властями в осуществлении крупномасштабных проектов по улучшению качества жизни в этих общинах. На уровне домашних хозяйств входящие в состав таких федераций группы, ведающие общинными сбережениями, могут выделять небольшие ссуды в экстренных ситуациях. Женщины принимают особенно активное участие в работе этих групп, обеспечивающих им возможность участвовать в общественной деятельности¹⁰⁸.

139. В 2003 году правительство Таиланда разработало программу благоустройства общин «Баан Манконг» для инновационного решения проблем, связанных с землей, собственностью и жильем, с которыми сталкивается городская беднота. Более традиционный подход различных правительств и других субъектов в регионе состоит в том, чтобы строить «дома для бедняков». Это часто приводит к несовпадению потребностей в плане конструктивных особенностей, качества или месторасположения жилья, финансовых возможностей и выгодоприобретателей. Институт развития общинных организаций, который является государственным учреждением, осуществляющим программу «Баан Манконг», выбрал иной путь, оказывая поддержку общинам с помощью процесса, осуществляемого силами простых людей. Прибегнув к помощи специалистов, например университетов и неправительственных организаций и местных органов власти и землевладельцев, Институт помог городским малоимущим общинам провести общегородские обследования и составить карты неформальных поселений; организовать группы, ведающие сбережениями; создать сети; выявить незанятые земли для использования в процессе жилищного строительства; участвовать в проектах по благоустройству и строительству жилья; управлять своими собственными средствами; и вести переговоры с местными властями по вопросам, касающимся земли. В результате, вместо того, чтобы просто предоставлять жилье, эта программа способствует наращиванию общинных ресурсов, поскольку люди формируют свою собственную информацию, сети, сбережения и решения. Это позволяет бедным людям вместо того, чтобы стать изолированными (или лишь пассивными) получателями помощи, начать играть главную роль в решении вопросов, касающихся земли, жилья и доступа к общественным услугам, кредитам и другим видам услуг. Важно отметить, что Институт также обеспечивает гибкие субсидии на развитие инфраструктуры и льготные займы на приобретение жилья и земли непосредственно малоимущим общинам, которые затем совместно планируют и реализуют решения. На протяжении многих лет эти средства обеспечивались за счет государственного бюджета Таиланда. Возможность охвата большого числа людей обеспечивают несколько инновационных особенностей программы «Баан Манконг». Во-первых, значительная часть финансовых средств возмещается по мере того, как общины возвращают взятые кредиты. Во-вторых, процесс самоорганизации людей и распространения оперативных знаний резко ускоряется по мере того, как руководители участвующих общин начинают активно делиться знаниями с новыми участниками. В-третьих, жилье, строящееся при участии самих людей, оказывается дешевле, чем аналогичное жилье, построенное для них, и лучше отвечает их потребностям. Результаты говорят сами за себя: по состоянию на 2015 год программа «Баан Манконг» помогла построить жилье и улучшить условия жизни более чем 97 тысячам домашних хозяйств в 1817 общинах в 312 городах Таиланда. Кроме того, подход, используемый в рамках программы «Баан Манконг», вселяет в людей уверенность и дает им инструменты для решения целого ряда других проблем в их общинах, начиная от социального обеспечения и образования и заканчивая снижением уровня преступности и повышением готовности к ликвидации последствий стихийных бедствий.

140. В Афганистане во многих городах были созданы советы по развитию населенных пунктов. Эти советы, которые действуют на уровне кварталов в крупных городах по всей стране, в частности в Кабуле, Герате, Мазари-Шарифе и Джелалабаде, координируют и осуществляют проекты, направленные на улучшение жизни общества, такие как проекты по строительству дорог и дренажных канав, организации курсов обучения компьютерной грамоте для женщин и удалению отходов. Советы по развитию населенных пунктов также помогают развивать взаимодействие между местными общинами и муниципалитетами, с тем чтобы они совместными усилиями могли определить приоритетность проблем, которые должны быть решены.

¹⁰⁸ Celine d'Cruz and David Satterthwaite, «Building homes, changing official approaches: The work of Urban Poor Organizations and their Federations and their contributions to meeting the Millennium Development Goals in urban areas», Human Settlements Working Paper Series: Poverty Reduction in Urban Areas, No. 16 (London, International Institute for Environment and Development, 2005).

141. В некоторых странах привитие культурных традиций и развитие новых общин, выходящих за рамки традиционных пространственных границ, может способствовать решению некоторых городских проблем. Например, в Сеуле, как уже отмечалось, приступили к реализации программы по формированию чувства общности и активизации совместного использования всего – от орудий и инструментов до детской одежды – в качестве способа преодоления проблем, связанных с ограниченностью пространства и ресурсов, а также безопасностью. С этой целью Сеул разработал программу под названием «Предупреждение преступности посредством экологического проектирования» для решения проблем преступности, формирования чувства общности и повышения качества жизни с помощью фитнес-сети под названием «Соляной путь», которая привлекает пешеходов и спортсменов, увеличивая тем самым число людей, находящихся на улицах, и повышая уровень безопасности.

142. В ряде городов Индонезии общинный подход получил дальнейшее развитие. В Сурабае в основе стратегии развития этого города были предусмотрены 154 общины типа Кампунт-хиджау или «зеленая деревня». Эти общины, которые разбросаны по всему городу и число которых продолжает расти, позволяют активно добиваться очищения и озеленения прилегающих районов на основе комплексного подхода к обращению с твердыми отходами с применением принципа «3R» (по трем начальным буквам английских слов «reduce, reuse and recycle» – сокращение объема, повторное использование и утилизация отходов) в сотрудничестве с городскими «банками отходов». Средства, сэкономленные в результате сокращения муниципальной системы сбора отходов, направляются на финансирование работы общинных посредников, уполномоченных поощрять внедрение новых инициатив и инновационных решений. Это осуществляется на фоне реализации муниципальных инициатив в области электронного государственного управления, включая электронное бюджетирование, применяемое для улучшения населенных пунктов на основе общинного подхода.

143. Крепкие общины обеспечивают безопасность и выступают в качестве катализатора перемен. Имеющиеся городские кварталы и общины продолжают служить основой для деятельности по развитию и поддержке. Во многих неформальных поселениях общинные организации – как неофициальные, так и официальные – будут по-прежнему играть исключительно важную роль в социально-экономической структуре. Действительно, с помощью различных средств правительства, неправительственные организации и неправительственные финансовые учреждения в период после Хабитат-II эффективно использовали общины, которые в течение следующих 20 лет также могут быть важнейшим ресурсом в регионе для реализации Новой программы развития городов.

V. Урбанизация и окружающая среда, изменение климата и стихийные бедствия

A. Введение

144. Быстрое развитие и рост городов в последние десятилетия привели к ухудшению состояния окружающей среды, подверженности загрязнению и стихийным бедствиям и уязвимости к изменению климата, в связи с чем требуется принятие безотлагательных комплексных мер и политических действий.

145. Глобальные политические обязательства, взятые в Сендае и Париже, теперь должны быть воплощены в конкретные и незамедлительные меры на местном уровне, в условиях когда передовая практика уже применяется в регионе и должна распространяться и расширяться.

146. Перевод траектории развития в плоскость низкоуглеродного, ресурсоэффективного и жизнестойкого будущего требует принятия конкретных и скоординированных национальных и муниципальных стратегий и финансовых обязательств.

B. Тенденции экологического развития

147. Создание жизнестойких городов с целью решения проблем изменения климата и стихийных бедствий имеет решающее значение для обеспечения прогресса в области устойчивого развития и его необратимости в течение будущих десятилетий. Урбанизация в Азиатско-Тихоокеанском регионе приводит к глобальным последствиям в связи с изменением климата, поскольку до 75 процентов выбросов парниковых газов приходится на города этого

региона¹⁰⁹ и, наоборот, поскольку города и их жители во все большей степени страдают от последствий изменения климата. Риски, сопряженные с наводнениями, циклонами и тайфунами, землетрясениями и цунами, в течение последних 20 лет стали совершенно очевидными практически во всех странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Кроме того, состояние окружающей среды внутри и в окрестностях городов Азиатско-Тихоокеанского региона значительно ухудшилось, что привело к снижению эффективности предоставления экосистемных услуг, таких как водоснабжение.

148. Неэффективность и незапланированный рост городов привели к трансформации сельского хозяйства, лесов, водно-болотных угодий и других экосистем и загрязнению земли, при этом загрязнение воздуха и воды является одним из главных препятствий на пути к обеспечению чистого и здорового городского ландшафта. Так же как и загрязнение окружающей среды, изменение климата и риск бедствий не ограничиваются пределами национальных или муниципальных территорий, экологические риски и необходимые для их преодоления решения носят трансграничный характер и требуют приложения скоординированных усилий как на местном, так и на международном уровнях.

149. Обновление политических обязательств в области устойчивого развития и принятие исторических глобальных договоренностей в 2015 году, в частности Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы и Парижского соглашения, принятого в связи с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата, открывают уникальную возможность для активизации глобальных действий в интересах устойчивого развития. Хабитат-III может сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы эти обязательства были претворены в конкретные, согласованные и скоординированные действия на местном уровне и позволили городам стать движущей силой устойчивого развития.

С. Изменение климата и стихийные бедствия

150. Азиатско-Тихоокеанский регион является весьма уязвимым для стихийных бедствий и последствий изменения климата. Этот регион подвергается различным опасностям: геофизическим (землетрясения, оползни и цунами), биологическим (эпидемии) и гидрометеорологическим (наводнения, циклоны и ураганы). Пятый доклад об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата свидетельствует о том, что существует множество опасностей, связанных с изменением климата, и их частотность и интенсивность растут. Многие города региона также сталкиваются с воздействием различных видов опасностей – чаще всего наводнениями и ураганами, а также землетрясениями и цунами.

151. Масштабы последствий гидрометеорологических и геофизических явлений существенно расширились за последние несколько десятилетий – в период с 1970-х по 2000-е годы количество стихийных бедствий гидрометеорологического происхождения возросло в четыре раза¹¹⁰. В последние десятилетия в регионе отмечено незначительное общее изменение, связанное с возникновением циклонов, но при этом наблюдался рост числа циклонов с силой, соответствующей категории 4 и 5, и сокращение частотности циклонов категории 1 и 2. В последние два десятилетия циклоны нанесли огромный ущерб в нескольких странах, и двумя недавними примерами могут служить циклон «Наргис» в Мьянме и тайфун «Хайян» («Йоланда») на Филиппинах. Островные страны Тихого океана все чаще страдают от мощнейших тропических циклонов, таких как циклон «Пэм», обрушившийся на Вануату среди прочих островных стран Тихого океана в марте 2015 года, и циклон «Уинстон», поразивший Фиджи в феврале 2016 года. Оба этих циклона принесли ветры со скоростью свыше 250 км/ч и причинили экономический ущерб на сумму более 250 млн. долл. США. Существует высокая вероятность того, что в результате изменения климата число гидрометеорологических стихийных бедствий в будущие десятилетия будет продолжать расти.

¹⁰⁹ Green Climate Fund: Elements 02. Green Climate Fund: Elements 02. Investment Opportunities for the Green Climate Fund: GEF's role and impact within the climate finance ecosystem («Зеленый климатический фонд: элементы 02. Инвестиционные возможности для Зеленого климатического фонда: роль и воздействие ГЭФ в рамках экосистемы с финансированием деятельности, связанной с климатом») (Green Climate Fund, 2015), стр. 55. Документ доступен по адресу: http://www.greenclimate.fund/documents/20182/194568/GCF_ELEMENTS_02.pdf/bfbbc1e-44d-80cc-dcd59406dcbf-1b2186 (дата посещения 11 декабря 2016 года).

¹¹⁰ ESCAP, Overview of Natural Disasters and their Impacts in Asia and the Pacific 1970–2014, Working paper series (2015). Документ доступен по адресу: <http://www.unescap.org/sites/default/files/Technical%20paper-Overview%20of%20natural%20hazards%20and%20their%20impacts%20final.pdf> (дата посещения 11 декабря 2016 года).

152. Последние тенденции в области урбанизации обусловили рост уровней воздействия из-за увеличения количества людей и экономических активов, находящихся в опасных зонах. Более половины городского населения в регионе в настоящее время проживает в низколежащих прибрежных районах. Многие из этих людей живут в крупных густонаселенных городских агломерациях, однако городские центры в малых островных развивающихся государствах Тихоокеанского региона также подвержены весьма ощутимым рискам, возможно, в более крупных пропорциях и масштабах. Во всем регионе число городских жителей, подвергающихся многочисленным источникам повышенной или чрезвычайной опасности, в настоящее время составляет примерно 742 миллиона и может достигнуть около 1 миллиарда к 2030 году¹¹¹. Согласно оценкам, только в 2010 и 2011 годах более 42 миллионов человек в Азиатско-Тихоокеанском регионе были вынуждены покинуть места своего проживания, зачастую в результате экстремальных погодных явлений.

153. Несмотря на повышенный риск наводнений, отсутствие эффективного управления и изменение характера выпадения осадков означает, что дефицит водных ресурсов, как ожидается, станет одной из главных проблем в регионе. Ввиду зависимости городских жителей от систем управления водными ресурсами этот дефицит отрицательно сказывается на людях, проживающих в неформальных поселениях и с ограниченными финансовыми ресурсами, не позволяющими им приспособиться к увеличению расходов на воду. На атоллах в Тихом и Индийском океанах возникает дополнительная проблема в связи с тем, что нехватка питьевой воды, высокая интенсивность засух и бурь могут приводить к ухудшению санитарно-гигиенических условий¹¹².

154. Уязвимость к стихийным бедствиям варьируется в пределах региона; ее масштабы снижены в Восточной и Северо-Восточной Азии, где более широко применяются меры по обеспечению готовности и адаптации. Япония, например, является лидером в деле создания сейсмостойких конструкций и современных систем оповещения о цунами. Вместе с тем уязвимость очень высока во многих других частях региона, в том числе в малых островных развивающихся государствах и во многих странах Южной и Юго-Восточной Азии. В этих субрегионах значительная доля прироста численности городского населения приходится на страны с низкокачественным, перенаселенным жильем, которое является крайне уязвимым для воздействия опасностей¹¹³. Расположение неформальных поселений в районах повышенной опасности усугубляет уязвимость этих людей, значительно повышая для них риски, связанные со стихийными бедствиями. Более того, в случае широкомасштабных стихийных бедствий, подобных упомянутому выше, как правило, происходит мобилизация ресурсов и внимания, однако многие общины уязвимы перед маломасштабными опасностями, такими как локальные наводнения, для преодоления многих из которых не могут быть привлечены внешние ресурсы, но которые, тем не менее, приводят к разрушениям и наносят значительный ущерб.

155. Повышение уровня моря, как ожидается, будет иметь последствия для всего региона – от Азиатской Арктики, где, как предполагается, оно будет вступать во взаимодействие с изменениями в вечной мерзлоте и расширением прибрежной эрозии, до теплых вод, в случае которых, в частности, пресноводные болота и заболоченные земли будут уязвимы для интрузии соленых вод. Населенные пункты в низколежащих прибрежных районах, в которых в настоящее время проживает половина городского населения региона, подвержены наибольшему риску, связанному с прогнозируемым расширением наводнений и воздействием штормовых явлений, даже если их интенсивность и частотность будут оставаться неизменными. Ожидается, что городами с наиболее высоким показателем подверженности населения к наводнениям будут Калькутта, Мумбай, Дакка, Гуанчжоу, Хошимин, Шанхай, Бангкок, Янгон и Хайфон¹¹⁴. В случае повышения уровня моря на один метр только Бангладеш потеряет 17,5 процента городских районов, в результате чего миллионы людей останутся без крова¹¹⁵. Риски, связанные с наводнениями, однако, не ограничиваются этими районами.

¹¹¹ *Disasters Without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development. Asia-Pacific Disaster Report 2015* (United Nations publication, Sales No. E.15.II.F.13).

¹¹² Anthony McMichael and Elisabet Lindgren, «Climate change: present and future risks to health, and necessary responses. *Journal of Internal Medicine*, vol. 270, No. 5 (November 2011), pp. 401-413.

¹¹³ International Bank for Reconstruction and Development, *World Development Report 2010: Development and Climate Change* (Washington, D.C., World Bank, 2010).

¹¹⁴ Susan Hanson, Robert Nicholls, Nicola Ranger, Stéphane Hallegatte, Jan Corfee-Morlot, Celine Herweijer, and Jean Chateau, «A global ranking of port cities with high exposure to climate extremes», *Climatic Change*, vol. 104, No. 1 (Jan. 2011), pp. 89-111.

¹¹⁵ Gordon McGranahan, Deborah Balk and Bridget Anderson, «The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones», *Environment and Urbanization*, vol-19, No. 1 (April 2007), pp. 17-37.

Крупномасштабные наводнения, произошедшие в последние годы в Пакистане, последствия которых были усугублены конфликтом, вынудили миллионы людей покинуть свои дома, что привело к быстрому притоку внутренне перемещенных лиц в города и обусловило зачастую неконтролируемый рост городов¹¹⁶.

156. Малые островные развивающиеся государства в особой степени подвергаются опасности повышения уровня моря, тропических циклонов, повышения температуры воздуха и поверхности моря и изменения режима осадков, как об этом говорится в четвертом докладе об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата. Увеличение числа случаев таких заболеваний, как малярия и лихорадка денге, также уже наблюдается на тихоокеанских островах. Прогнозируемое повышение уровня моря в малых островных развивающихся государствах до 2100 года в сочетании с общими чрезвычайными явлениями, связанными с повышением уровня моря, свидетельствует о крайне серьезных рисках наводнений и эрозии в низинных прибрежных районах и на атоллах¹¹⁷. В Тихоокеанском регионе большинство населения, инфраструктура и развитие находятся в прибрежных районах, уязвимых для экстремальных приливов, нагонов и повышения уровня моря, а миграционные тенденции и рост населения являются причиной переселения крупных групп населения в эти уязвимые районы¹¹⁸.

157. Города в горных районах также сталкиваются со своим комплексом экологических рисков, усугубляемых изменением климата, таких как таяние снегов и отступление ледников. В таких странах, как Афганистан, Бутан и Непал, обладающих хрупкими горными экосистемами, негативные экономические последствия сокращения водных ресурсов и сельскохозяйственного производства могут создавать дополнительную нагрузку на усилия в области устойчивого развития наименее развитых стран.

158. Хониара, столица Соломоновых Островов, быстро растет. В некоторых пригородных районах (за пределами городских границ) этот рост составил более 15 процентов, а в городе рост характеризуется распространением неформальных поселений в районах, подверженных наводнениям и оползням. В 2013 году ООН-Хабитат приступила к оценке уязвимости Хониары, которую город затем использовал для разработки своего плана предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий. Когда в апреле 2014 года проливные дожди вызвали разрушительные наводнения, одно из неформальных поселений, Коа Хилл, было полностью смыто, но число жертв было относительно ограниченным. Тот факт, что это неформальное поселение было определено в оценке уязвимости в качестве «горячей точки» в контексте изменения климата, сделал доклад чрезвычайно ценным на этапе ликвидации последствий бедствия и побудил город просить ООН-Хабитат разработать всеобъемлющий план действий по борьбе с изменением климата. За счет дополнительного анализа рисков и посредством городских и общинных консультаций был разработан ряд комплексных механизмов реагирования с целью сокращения воздействия и чувствительности к изменению климата и в целях повышения адаптивной способности. Этот план охватывает три сферы деятельности в климатических «горячих точках»: общегородские действия, включая трансграничную деятельность, действия на районном и общинном уровнях. Принятые меры включают городское планирование и управление земельными ресурсами, секторальные мероприятия (водоснабжение, санитарные услуги и другие объекты инфраструктуры), здравоохранение, экосистемы, предотвращение стихийных бедствий, повышение осведомленности, наращивание потенциала и управление. Еще до завершения разработки этого плана действий уже началось осуществление некоторых мер, таких как интеграция проблем изменения климата в местную схему планировки Хониары и планирование перемещения лечебно-диагностического центра.

¹¹⁶ Rebecca Anne Dixon and Teresita C. Schaffer, «Pakistan Floods: Internally Displaced People and the Human Impact», *South Asia Monitor*, No. 147 (Nov. 2010). Документ доступен по адресу: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/101101_SAM_147_PakistanFloods.pdf (дата посещения 11 декабря 2016 года).

¹¹⁷ Межправительственная группа экспертов по изменению климата, *Изменение климата, 2014 год: сводный доклад* (Женева, Межправительственная группа экспертов по изменению климата, 2014 год). Вклад рабочих групп I, II и III в пятый доклад об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата. Основная группа авторов: Раджендра К. Пачаури и Лео Мейер (под ред.).

¹¹⁸ Kevin J.E. Walsh, Kathleen L. McInnes, and John L. McBride, «Climate change impacts on tropical cyclones and extreme sea levels in the South Pacific – A regional assessment», *Global and Planetary Change*, vol. 80–81 (Jan. 2012), pp. 149–164.

159. В плане действий Хониары по устойчивости города и по борьбе с изменением климата указано расположение «горячих точек», где общины особенно уязвимы к последствиям изменения климата.

D. Города как источники выбросов парниковых газов

160. В период после проведения Хабитат-II изменение климата вышло на передний план в качестве одной из определяющих проблем развития. Последствия изменения климата и других стихийных бедствий будут продолжать усугублять многочисленные нагрузки, вызванные стремительной урбанизацией, индустриализацией и экономическим развитием в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

161. Выбросы парниковых газов увеличились в большинстве стран Азиатско-Тихоокеанского региона после проведения Хабитат-II в 1996 году. На региональном уровне, по оценкам, на долю городов приходится от 71 до 76 процентов выбросов парниковых газов, что приблизительно пропорционально вкладу городов в национальный ВВП. Признание изменения климата в качестве одной из ключевых проблем или приоритетных областей не было включено в Стамбульскую декларацию по населенным пунктам, принятую на Хабитат-II, но с тех пор угроза изменения климата была признана во всем мире, совсем недавно она была признана в Парижском соглашении, принятом на двадцать первой сессии Конференции Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата.

162. За последние два десятилетия Китай превзошел Соединенные Штаты Америки как самый крупный источник выбросов двуоксида углерода, а также по общему объему выбросов парниковых газов. Индия, Исламская Республика Иран, Республика Корея, Российская Федерация и Япония, также сейчас входят в первую десятку стран по общему объему выбросов диоксида углерода. Индонезия, ввиду изменения характера землепользования и обезлесения, является одним из самых крупных источников по общему объему выбросов парниковых газов. Несмотря на эти страны, являющиеся источниками крупномасштабных выбросов, этот регион по-прежнему имеет гораздо более низкий уровень выбросов на душу населения, чем Северная Америка и Европа, и включает множество стран с наименьшими объемами выбросов.

163. Тем не менее, существуют фундаментальные пробелы в знаниях, которые затрудняют оценку доли городов в глобальных выбросах парниковых газов. Основные факторы, которые оказывают влияние на городские выбросы, включают городские формы, географию, экономические факторы и динамику народонаселения. С учетом этого существует большой разброс между городами. Однако очевидно, что высокое потребление ресурсов приводит к повышению объема выбросов парниковых газов, что является усиливающейся тенденцией для многих городов в Азии с растущим средним классом.

164. Причины и последствия изменения климата носят сложный характер, и хотя города могут предпринимать и предпринимают действия, как это указано в данном разделе настоящего доклада, решения могут оказаться трудноосуществимыми и они, как правило, не находятся исключительно в ведении городов. В то же время города Азиатско-Тихоокеанского региона также сталкиваются со значительными местными экологическими проблемами, в том числе с теми, которые изложены ниже.

1. Чистый воздух

165. Загрязнение воздуха является одной из основных проблем, затрагивающей многие города региона. Из 20 городов мира с наибольшей степенью загрязнения воздуха, 19 расположены в Азиатско-Тихоокеанском регионе, при этом 13 находятся в Индии, 3 в Пакистане и по одному в Исламской Республике Иран, Бангладеш и Турции¹¹⁹. Хотя мегаполис Дели имеет наибольшее загрязнение воздуха, от этой проблемы страдают не только крупные, но и средние города с населением менее 1 миллиона человек, такие как Гвалиор и Райпур в Индии, и малые города с населением менее 500 000 человек, такие как Ыгдыр, Турция, и Хорремабад, Исламская Республика Иран. Другие города региона также страдают от опасного загрязнения воздуха, при этом острые проблемы имеют место в Сингапуре и в городах Малайзии и Индонезии в результате выжигания лесов и торфяников на Суматре, Индонезия.

166. Стало очевидным негативное воздействие загрязнения воздуха на здоровье человека; за последнее десятилетие, например, в Пекине показатели заболеваемости раком выросли на 60 процентов, несмотря на отсутствие общего увеличения числа курящих людей. Несмотря на

¹¹⁹ Ross Chainey, «Which is the world's most polluted city?», 25 June 2015. Доступно по адресу: <https://agenda.weforum.org/2015/06/which-is-the-worlds-most-polluted-city> (дата посещения 12 декабря 2016 года).

то, что существует множество причин загрязнения воздуха, рост самих городов часто является фактором. В Пекине около 40 процентов переносимых по воздуху частиц образуется примерно на 5000 строительных площадок города¹²⁰. Во всем регионе, согласно оценкам, только в 2012 году было отмечено более 2,6 миллионов преждевременных смертей, связанных с загрязнением атмосферного воздуха¹²¹.

2. Чистая вода (городские поверхностные воды, питьевая вода и санитарные услуги)

167. Хотя случаи загрязнения воздуха нередко попадают в заголовки, деградация водных и земельных ресурсов также является серьезной проблемой для здоровья и благосостояния городского населения и создает нагрузку на потенциал и ресурсы муниципальных органов власти в регионе. Промышленное загрязнение, неочищенные сточные воды, недостаточный сбор и удаление твердых отходов и медицинские отходы приводят к загрязнению и деградации пресноводных и морских экосистем и экосистем суши в городах и вокруг них. Например, в Бангкоке открыто сбрасывается 60 процентов твердых отходов¹²².

168. Во всем регионе уровень содержащихся в реках бактерий из отходов, по крайней мере, в три раза превышает средний мировой показатель¹²³. Серьезные предостережения о вреде токсичных рек, причем не только для питья, но и для сельскохозяйственного применения и контакта человека с ними, стали обычным явлением во многих крупнейших городах региона¹²⁴. Для малых островных развивающихся государств Тихоокеанского региона обеспечение пресной водой также вызывает серьезную озабоченность из-за истощения ресурсов грунтовых вод и изменения погодных условий. Даже в более богатых странах, таких как Австралия, тем не менее, нехватка воды становится важным вопросом, который непосредственно влияет на экономические перспективы. Восточная Азия также столкнулась с нехваткой воды из-за недостатка дождей и чрезмерной эксплуатации водных ресурсов.

3. Удаление твердых отходов

169. С точки зрения тенденций в области удаления отходов, ни один другой регион мира не стоит перед большей необходимостью разорвать неразрывную связь между темпами образования отходов и благосостоянием, чем Азия¹²⁵. К 2025 году объем отходов, образующихся в городах в регионе, увеличился более чем в два раза по сравнению с 1999 годом¹²⁶. Хотя большая часть отходов по-прежнему состоит из органических веществ, стоки отходов становятся все более сложными, более токсичными и не поддающимися биологическому разложению. Для того, чтобы положить конец этой тенденции производства отходов и связанному с ним загрязнению, рискам для здоровья и огромному давлению на государственные ресурсы, городам в Азиатско-Тихоокеанском регионе необходимо преобразовать свои системы удаления твердых отходов, перейдя от подходов «сбор и сброс» к моделям «отходы в ресурсы», включая модель «отходы в энергию»¹²⁷. Широкое партнерство с

¹²⁰ ООН-Хабитат и ЭСКАТО, «О состоянии городов Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 год» (см. сноску 3), стр. 130.

¹²¹ Всемирная организация здравоохранения (2014 год), «Бремя заболеваний от загрязнения окружающего воздуха в 2012 году». Резюме результатов. Доступно по адресу: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf (дата посещения 12 декабря 2016 года).

¹²² Tadashi Matsumoto and Loïc Daudey, «Urban Green Growth in Dynamic Asia: A Conceptual Framework», OECD Regional Development Working Papers (Paris, OECD Publishing, 2014).

¹²³ Alexandra E. Evans, Munir A. Hanjra, Yunlu Jiang, Manzoor Qadir and Pay Drechsel, «Water pollution in Asia: The urgent need for prevention and monitoring». Дискуссионный документ 1222 Глобального форума по водным ресурсам (июнь 2012 года). Доступно по адресу: <http://admin.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/Water-pollution-in-Asia.pdf> (дата посещения 12 декабря 2016 года).

¹²⁴ Joanna Lillis, «Kazakhstan: Scientists Alarmed at Pollution of Central Asia's Longest River», 13 April 2015. Доступно по адресу: <http://www.eurasianet.org/node/72961> (дата посещения 12 декабря 2016 года). См. также Elizabeth C. Economy, «China's Water Pollution Crisis», *The Diplomat*, 22 Jan. 2013. Доступно по адресу: <http://thediplomat.com/2013/01/forget-air-pollution-chinas-has-a-water-problem/> (дата посещения 12 декабря 2016 года).

¹²⁵ Daniel Hoornweg and Perinaz Bhada-Tata, *What a Waste: A Global Review of Solid Waste Management*, Urban Development Series, No. 15 (Washington, D.C., World Bank, 2012).

¹²⁶ Там же.

¹²⁷ ООН-Хабитат и ЭСКАТО, «О состоянии городов Азиатско-Тихоокеанского региона, 2015 год» (см. сноску 3), стр. 128.

участием различных уровней правительства, гражданского общества и частного сектора имеет важное значение для обеспечения необходимых изменений в политике и на практике¹²⁸.

4. Охрана экосистем в городских и пригородных районах

170. Нынешние схемы урбанизации стимулируют расширение городов в сельские районы, что сказывается на сельском хозяйстве, лесах и пресноводных экосистемах. Во многих районах Азиатско-Тихоокеанского региона в стратегиях роста городов не уделяется приоритетного внимания вопросам чистоты городской среды или сохранения экосистем. Это приводит к серьезной деградации в городах и вокруг них.

171. Расширение городских районов ведет к деградации экосистем и утрате мест обитания биоразнообразия, включая многие виды, находящиеся в данном регионе под угрозой исчезновения: тигров, носорогов, орангутангов, леопардов и т.д. Тринадцать из 35 мировых очагов биоразнообразия расположены в Азиатско-Тихоокеанском регионе, и ожидается, что рост городов, особенно урбанизация средних и малых городов, будет происходить в районах, окружающих эти очаги, т.е. будет иметь потенциально серьезные последствия для будущего этих важнейших районов^{129,130}.

172. Взаимосвязанность городских районов посредством расширения дорожных сетей и другой инфраструктуры также сказывается на местных видах, как в случае с популяциями коал в Австралии¹³¹. Это вновь подтверждает, что органам городского планирования и муниципального управления следует учитывать вопросы биоразнообразия, рационального пользования природными ресурсами и экосистемными услугами в целях обеспечения долгосрочной устойчивости городских и сельских районов. Кроме того, утрата экосистем и зеленых зон, как правило, усугубляет эффект «городского острова тепла», в результате которого в крупных городах региона температура на 3-4°C выше, чем в окружающих сельских районах.

Е. Опора на новые глобальные обязательства

173. Международные обязательства и региональный опыт в области устойчивого развития и борьбы с изменением климата и бедствиями обеспечивают необходимую основу для эволюции городов Азиатско-Тихоокеанского региона в направлении низкоуглеродного, жизнестойкого будущего.

174. В Повестке дня в области устойчивого развития до 2030 года содержится всеобъемлющая глобальная доктрина выхода на путь устойчивого развития; имеется значимая возможность продолжить разработку и актуализацию концепций и практики устойчивого развития в контексте городского планирования и управления городами. Решающая роль, которую города играют в обеспечении устойчивого развития, была признана в рамках цели в области устойчивого развития, касающейся городов (цель 11) и предусматривающей «обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов». Обеспечение экологической устойчивости в городах будет напрямую способствовать реализации многих других целей и задач, включая цель 2 (ликвидация голода), цель 3 (хорошее здоровье и благополучие), цель 6 (чистая вода и санитария), цель 7 (недорогая и чистая энергия), цель 12 (ответственное потребление и производство) и цель 13 (борьба с изменением климата).

175. В декабре 2015 года Конференция Сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата на своей двадцать первой сессии в Париже приняла решение работать над тем, чтобы не допустить повышения глобальных температур более чем на 2°C (3,6°F) к 2100 году, при этом идеальный целевой показатель ограничения повышения температуры был определен на уровне ниже 1,5°C (2,7°F). В отношении городов Азиатско-Тихоокеанского региона это означает как обязанность поддержать инициативу о сокращении выбросов и потенциальном финансировании устойчивой инфраструктуры, так и

¹²⁸ ЭСКАТО, «Оценка отходов, преобразование городов» (Бангкок, ООН, 2015 год).

¹²⁹ Очаг биоразнообразия определяется как район, имеющий большую долю растительности, которая не встречается в других районах планеты, и находящийся под угрозой (сохраняется не более 30 процентов первоначальной природной растительности).

¹³⁰ См. Kiran Rajashekariah, *Impact of urbanisation on biodiversity: Case studies from India* (New Delhi, World Wildlife Fund India, 2011).

¹³¹ Australia, Environment and Communications References Committee, *The koala – saving our national icon* (Canberra, Senate Printing Unit, 2011). Доступно по адресу: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Environment_and_Communications/Completed_inquiries/2010-13/koalas/report/index (дата посещения 12 декабря 2016 года).

другие усилия по адаптации и смягчению последствий. В Парижском соглашении по изменению климата прямо признается роль субъектов, не являющихся Сторонами, включая города и другие субнациональные органы власти, и содержится обращенный к ним призыв активизировать усилия и содействовать мерам по сокращению выбросов и/или повышению жизнестойкости и снижению уязвимости к неблагоприятным последствиям изменения климата. Помимо этого соглашения, роль городов стала заметнее проявляться во время переговоров: такие организации, как «Договор мэров», объединяют местных и городских лидеров в целях обсуждения проблем и нововведений на уровне городов.

176. К концу 2015 года 48 стран Азиатско-Тихоокеанского региона представили свои предполагаемые определяемые на национальном уровне вклады (ПОНВ) в Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата, а 23 страны представили свои национальные сообщения. ПОНВ представляют собой целевые показатели мер по борьбе с изменением климата: базовые показатели относятся к периоду 1990-2011 годов, а в качестве целевой временной отметки в большинстве представляемых материалов указывается 2030 год. Все 48 представленных ПОНВ включают в себя целевые показатели смягчения последствий, связанные с потреблением энергии; все они содержат призыв снизить зависимость от ископаемых видов топлива в энергетике и перейти к возобновляемым источникам энергии. Двадцать четыре страны указали целевые показатели, конкретно относящиеся к городским районам. Большинство этих целевых показателей направлено на создание устойчивых городов посредством реализации строгих строительных норм и мер по защите от наводнений. Китай объявил о своем намерении контролировать выбросы от зданий и перейти к низкоуглеродному развитию. Аналогичным образом Индия указала в представленных материалах минимальные стандарты энергетических характеристик, а в Японии и Монголии уделяется внимание экономии энергии за счет теплоизоляции. Целевые показатели, связанные с переносом объектов и переселением, указали в своих материалах Вьетнам, Кирибати и Фиджи.

177. Менее половины материалов, представленных странами региона (в общей сложности 18), включает в себя четкие заявления об адаптации. Однако высокий риск воздействия опасных природных явлений на климат отражен в половине представленных ПОНВ. В частности, малые островные развивающиеся государства, наряду с Афганистаном и Бангладеш, особо отметили намерение совершенствовать стратегии уменьшения риска бедствий и разработать меры по обеспечению готовности. Более чем в 70 процентах представленных ПОНВ запрашивается международная поддержка в форме создания потенциала, передачи технологий или финансовой помощи. Целевые показатели ПОНВ, подготовленные странами Азиатско-Тихоокеанского региона, отражают общее понимание стоящих перед ними задач: неизбежно потребуются как действия на местном уровне, так и международная помощь, направленные на совместную работу по формированию низкоуглеродного, стойкого к климатическому воздействию будущего.

178. Другим важным для региона международным соглашением является Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы, которая была принята в Сендае, Япония, в марте 2015 года на третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий. Целью Сендайской рамочной программы является существенное уменьшение риска бедствий и сокращение «потерь в результате бедствий в виде человеческих жертв, утраты источников средств к существованию и ухудшения состояния здоровья людей» в местных сообществах и странах. Рамочная программа предусматривает семь целевых задач и четыре приоритетных направления действий на местном, региональном, национальном и глобальном уровнях; в них признается необходимость решения вопросов землепользования и городского планирования, строительных норм, экологического и ресурсного регулирования, а также стандартов в области охраны труда и техники безопасности. Например, правительство Японии рекомендует организациям добровольцев, которые ведут борьбу с бедствиями, сотрудничать с добровольными пожарными бригадами. В ее национальном докладе для Хабитат-III большое значение придается также повышению стойкости к бедствиям и перечисляются меры, направленные на совершенствование японских структур, учреждений и систем путем улучшения механизмов раннего предупреждения и сбора данных¹³².

132

Национальный доклад Японии для Хабитат-III, стр. 34.

Г. Города Азии и Тихого океана: переход от глобальных соглашений к действиям

179. В настоящее время в городах региона предпринимаются как действия по решению насущных природоохранных задач, так и меры более стратегического характера по обеспечению участия в достижении целей, изложенных в Парижском соглашении об изменении климата и в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы.

180. Города региона также выходят на ведущие позиции в области разработки планов, обеспечивающих переход к низкоуглеродному, жизнестойкому развитию. Например, в инициативе «Договор мэров» участвуют города из Австралии, Бангладеш, Бутана, Вануату, Индии, Индонезии, Республики Корея, Малайзии, Новой Зеландии, Филиппин, Шри-Ланки и Японии. Некоторые из них взяли на себя обязательства по выполнению целевых показателей сокращения выбросов парниковых газов. Например, власти города Аделаида, Австралия, обязались к 2020 году сократить выбросы парниковых газов на 35 процентов; они стремятся сделать Аделаиду первым в мире углеродно нейтральным городом. Власти индийского города Раджкот обязались в 2016 году сократить выбросы парниковых газов на 16 процентов. В 2013 году власти малайзийского города Мелака завершили подготовку отчета для составления кадастра парниковых газов; общая цель заключается в том, чтобы определить меры по смягчению последствий изменения климата и к 2020 году сделать Мелаку «зеленым технологическим городским пространством»¹³³.

181. Наряду с начинаниями в рамках Договора мэров, в регионе имеются и другие инициативы по смягчению последствий изменения климата. Так, обязательства по сокращению выбросов парниковых газов взяли на себя города и регионы Китая, включая Пекин (где пик выбросов углекислого газа будет достигнут примерно к 2020 году), провинцию Сычуань (выбросы CO₂ достигнут пика к 2030 году) и Ухань (пиковый уровень выбросов CO₂ будет достигнут примерно к 2020 году). Кроме того, в экспериментальном порядке работают рынки углерода в пяти городах (Пекин, Чунцин, Шанхай, Шэньчжэнь и Тяньцзинь) и двух провинциях (Гуандун и Хубэй) Китая; конечной целью является создание национальной схемы торговли выбросами и ее запуск в 2017 году.

182. Муниципальные органы власти также играют центральную роль в обеспечении жизнестойкости, в том числе в плане успешной адаптации к изменению климата в городах, посредством проведения оценок, осуществления инвестиций, реализации политики и нормативно-правовых актов на местном уровне. Поэтому решающее значение для адаптации и смягчения последствий на местном уровне имеет создание человеческого и институционального потенциала. Эту работу необходимо совмещать с поддержкой со стороны национальных правительств и осуществлять в партнерстве с частным сектором и гражданским обществом. Сотрудничество между этими различными субъектами создает синергию для инвестиций в инфраструктуру, городского планирования, экономического развития и сохранения экосистем.

183. Учитывая, что многие меры по уменьшению опасности бедствий и адаптации к изменению климата схожи, объединение действий по этим двум направлениям может оказаться эффективным и затратоэффективным способом действий для данного региона, неизбежно сталкивающегося с множеством рисков. Одним из главных примеров такого объединения, а также одним из ведущих образцов глобальной наилучшей практики можно считать Стратегию обеспечения стойкости к климатическим явлениям и бедствиям в Тихом океане; это начатый в 2015 году комплексный подход, в рамках которого на многих островах Тихого океана были разработаны совместные национальные планы действий. Еще бóльшую пользу также может принести интеграция этих процессов в рамках местной, национальной и региональной политики. Адаптация к изменению климата приносит малым островным развивающимся государствам Тихого океана больше выгод, если эти меры интегрированы с другими мероприятиями в области развития и включают в себя подходы, учитывающие интересы общин. Эффективные усилия по адаптации в городских, пригородных и сельских районах, направленные на обеспечение продовольственной безопасности с использованием городского сельского хозяйства, создания «зеленых» зданий и пространств, также могут снизить уязвимость городских жителей с низким доходом к последствиям изменения климата.

184. В действиях по смягчению последствий выбросов одним из главных свидетельств их значимости является число стран региона, которые инвестируют в возобновляемые источники

¹³³

Melaka State (2013) Greenhouse Gas Emission Inventory Report 2013. ICLEI South Asia.

энергии и задействуют их в энергетике, поскольку этот фактор имеет ключевой характер в плане сокращения выбросов. Китай является ведущей страной по масштабу инвестиций в возобновляемые источники энергии: в период с 2014 года по 2015 год объем солнечной и ветровой энергетики увеличился, соответственно, на 74 процента и 34 процента. Япония занимает третье место в мире по объему инвестиций; Турция занимает второе место по инвестициям в геотермальные мощности, гидроэнергетику и солнечную энергетику; Индия занимает четвертое место по объемам концентрации солнечной тепловой энергии и пятое место по генерации из биомассы и ветровой энергетике¹³⁴. Таким образом, в регионе имеется ряд лидеров, что дает прекрасную возможность для организации региональных обменов между национальными правительствами и расширения масштабов возобновляемой и устойчивой энергетике.

185. Города также принимают меры по борьбе с загрязнением воздуха. Крупные города региона, такие как Гуанчжоу, Китай, Исламабад и Коломбо, поддерживают инициативу «Чистый воздух для Азии», которая позволяет городам создавать прочную научную основу и использовать ее для формирования политики и практики управления качеством воздуха, организации устойчивых перевозок, чистой энергетике и градостроительства. Это означает, что благодаря этой инициативе у городов впервые появляется доступ к структуре управления, обеспечивающей страны и города знаниями и указаниями по эффективному сокращению загрязнения воздуха, определению мер и действий, которые необходимо предпринять национальным и местным директивным органам и лицам, принимающим решения, повышению качества воздуха, а также позволяющей ознакомиться с конкретными примерами в таких областях, как перевозки и строительство¹³⁵.

186. Что касается проблемы регулирования твердых отходов, в регионе также разработан ряд примеров надлежащей практики. В Сингапуре и Республике Корея для решения этой проблемы отработывается механизм государственно-частных партнерств по созданию установок для выработки энергии из отходов. Малайзия, Таиланд, Филиппины и Шри-Ланка пытаются разработать нормативную базу для институционализации комплексных систем устойчивого регулирования отходов. Однако сложившиеся реалии таковы, что большинство городов в регионе Азии и Тихого океана испытывает серьезные трудности в регулировании твердых отходов экономически эффективным и экологически ответственным образом. Это связано с тем, что муниципалитетам не хватает ни потенциала, ни людских и финансовых ресурсов для обработки всех образующихся твердых отходов и контроля соблюдения правил его удаления. Тем не менее, инициативы, в рамках которых регулирование твердых отходов интегрировано в подходы по управлению в городах и общинах (такие как распространяющаяся на весь город общинная концепция «банка отходов» в городе Сурабая в Индонезии), как подчеркивалось в предыдущем разделе (пункт 145), демонстрируют положительные результаты и представляют собой перспективные для тиражирования модели. Таким же образом, эффективным решением для многих городов региона оказались общинные центры комплексной рекуперации ресурсов, создаваемые неправительственной организацией «Waste Concern» в Бангладеш¹³⁶.

187. Хорошо зарекомендовал себя проект очистки реки Сингапур: за десять лет с бюджетом в 170 млн. долл. США реку удалось превратить из загрязненного, нездорового водного пути в образцовую пресноводную городскую экосистему. Правительства Китая и Индии также объявили о планах инвестировать в восстановление загрязненных водных путей. Еще одной успешной природоохранной инициативой стал сбор дождевой воды. Он осуществляется во многих странах, в том числе на Мальдивах, Филиппинах, в Таиланде и в нескольких островных странах Тихого океана, таких как Кирибати и Тувалу.

188. Примером решений, обеспечивающих множество выгод и ориентированных как на окружающую среду, так и на доступ к базовым услугам, является реализуемая в Сеуле инициатива по снижению нагрузки на переполненные свалки путем сжигания твердых отходов с образованием в качестве побочного продукта пара высокого давления, который впоследствии используется в качестве альтернативного источника энергии для близлежащих районов¹³⁷. Наконец, на Шри-Ланке можно найти пример того, как сформировать политику, поощряющую более экологически безопасный образ жизни: в 2010 году были введены существенные

¹³⁴ Renewable Energies Policy Network for the 21st Century, *Renewables 2014 Global Report: Key Findings* (Paris, REN21, 2014).

¹³⁵ Более подробно инициатива «Чистый воздух для Азии» описывается на сайте <http://cleanairasia.org> (дата посещения 12 декабря 2016 года).

¹³⁶ ESCAP, *Valuing Waste, Transforming Cities* (см. сноску 132).

¹³⁷ Более подробно эта инициатива описана на сайте <https://seoulsolution.kr/node/3411?language=en> (дата посещения 12 декабря 2016 года).

налоговые льготы для гибридных автомобилей, а в 2015 году эта схема была распространена на электромобили, в результате чего в стране сейчас насчитывается более 80 000 таких транспортных средств¹³⁸.

189. Вполне понятно, что для выхода на путь низкоуглеродного развития и обеспечения жизнестойкости городов необходимо достаточное финансирование. Многие обязательства о внесении предполагаемых определяемых на национальном уровне вкладов увязаны с финансированием, при этом, хотя во многих представленных материалах приводятся точные цифры, они представляют собой в основном агрегированные национальные объемы. Города – это важные узловые точки с точки зрения как смягчения последствий изменения климата, так и адаптации к ним, поэтому для их преобразования жизненно важно обеспечить направленность финансирования именно на городские районы. Один из способов финансирования заключается в том, чтобы города использовали налоги, в частности налог на имущество, для стимулирования энергоэффективного, низкоуглеродного развития. Местные и национальные правительства должны также внедрять прогрессивные, зависящие от величины потребления тарифы на пользование ресурсами, в частности водой и энергией, и создавать стимулы для изменения поведения в целях обеспечения устойчивости.

190. В мире появился ряд новых источников финансирования и организаций, которые также оказывают адресную поддержку городам в связи с изменением климата. Одним из примеров является Союз лидеров в целях финансирования деятельности городов в сфере климата, который был создан в 2014 году с целью «ускорить дополнительный приток капитала в города, максимально увеличить инвестиции в низкоуглеродную и климатически стойкую инфраструктуру и ликвидировать инвестиционный разрыв в городских районах в течение следующих 15 лет»¹³⁹. Зеленый климатический фонд не предназначен исключительно для городов, однако может рассматриваться как еще один потенциальный канал финансирования мер по адаптации и смягчению последствий изменения климата в городах, поскольку одним из инвестиционных приоритетов этого Фонда является обеспечение «климатической совместимости» городов. Зеленый климатический фонд признает, что смягчение последствий и адаптация в городских условиях отличаются большим потенциалом, но получают весьма умеренную поддержку. Поэтому Фонд можно задействовать для воплощения в городских районах новаторских климатоориентированных решений.

191. В конечном итоге национальным и местным органам власти необходимо вместе разрабатывать решения по урегулированию проблем жизнестойкости (и верстать бюджеты с учетом этих проблем), чтобы в конечном итоге сформировать такую городскую среду, которая способствует устойчивому развитию, а не мешает ему.

VI. Урбанизация, институты и управление

A. Введение

192. Азиатско-Тихоокеанскому региону необходимо более активно развивать и масштабировать успешную практику и политику в области городского управления.

193. Азиатско-Тихоокеанскому региону необходимо перейти к более открытой и прозрачной многоуровневой схеме управления, которая позволяла бы учитывать масштабы и степень сложности городов, городов-регионов и субнациональных городских систем.

194. В будущем управление городами должно основываться на активном привлечении частного сектора, общин и всех уровней государственного управления и партнерских связях с их участием.

195. В области городского управления имеется множество проблем, и сохраняется несоответствие между мерами политики и планами в отношении урбанизации и их фактическим осуществлением на национальном и местном уровнях. Схемы организации управления не успевают за процессами урбанизации и появлением новых социальных, экономических и технологических сложностей.

196. В данном разделе настоящего доклада освещены три области управления, которые позволяют странам и городам Азиатско-Тихоокеанского региона более эффективно решать

¹³⁸ Более подробно эта инициатива описана на сайте <http://www.globalfueleconomy.org/blog/2016/january/fuel-economy-policy-development-in-sri-lanka> (дата посещения 12 декабря 2016 года).

¹³⁹ См. <http://www.citiesclimatefinance.org/about/mission/>.

сложные задачи, представляющие общественный интерес: содействие более эффективному многоуровневому управлению; применение «метропольных» схем управления ко многим другим городам, а не только к крупнейшим из них; и обсуждение нового соглашения между планировщиками и частным сектором.

В. Управление и «стимулирующий подход»

197. «Стимулирующий подход» стал основной концепцией Повестки дня Хабитат в плане руководства после Хабитат-II. Эта концепция в целом понимается как повышение рыночной эффективности, т.е. отказ правительства от прямого предоставления базовой инфраструктуры и услуг и его переход в статус регулятора, устанавливающего рамки для частного сектора, который в свою очередь предоставляет услуги и инфраструктуру напрямую¹⁴⁰. С тех пор недостатки этой концепции стали поводом для множества критических выпадов (как идеологического, так и фактического плана), особенно с точки зрения ее влияния на обеспечение услуг и жилья. В период после Хабитат-III следует более внимательно отнестись к разработке новых рамок управления, которые позволили бы учесть и уравновесить потребности в устойчивости, интеграции и экономическом благополучии. Это, вероятно, будет иметь большое значение для Азиатско-Тихоокеанского региона, которому необходимо эффективно провести городскую трансформацию и использовать ее для получения выгод.

198. Однако более широкое понимание «стимулирующего подхода» всегда предполагало, что речь идет об уменьшении ограничений производительности в городах путем поощрения инициативы и сотрудничества между субъектами и заинтересованными сторонами, включая местных лидеров и неправительственные и общинные организации. Как было продемонстрировано ранее, во многих странах готовность внедрять подходы, основанные на интересах собственников и общин, стала очень действенной мерой. За последние два десятилетия в нескольких странах Азии и Тихого океана выросла осведомленность о необходимости расширения прав и возможностей городских общин, однако для стимулирования прогресса и действенного управления городским хозяйством требуется постоянно обеспечивать привлечение участников и налаживание партнерских связей.

199. Во многих странах региона, несмотря на сохраняющиеся пробелы, все шире закрепляются в законодательстве принципы соблюдения прав человека, обеспечения участия в работе, расширяется практика верховенства права. Главным примером сохраняющихся трудностей являются проблемы с правом на жизнь в городе и доступом к земле. В Повестке дня Хабитат понятие равенства было изложено в контексте равных возможностей занятости, равного доступа к земле и услугам, равных прав для мужчин и женщин. Тем не менее, во многих странах Азии и Тихого океана право на жизнь в городе и пользование его услугами остается для многих делом далекого будущего.

200. «Неравенство ощущается острее всего, когда граждане считают, что правила применяются к разным людям по-разному»¹⁴¹. В ряде стран региона по-прежнему различаются права и правила для мужчин и женщин, например в отношении прав наследования и прав на землю. В Китае мигранты и их семьи по-прежнему не могут воспользоваться полными правами на проживание в городах, хотя уже происходят изменения. В перспективе государственные учреждения и структуры городского руководства этого региона будут вынуждены сталкиваться с более масштабными требованиями к городам и их ресурсам. Регулирование и уравновешивание этих растущих сложностей и фундаментальных преобразований будет иметь серьезное значение для реализации Повестки дня Хабитат-III.

С. Повышение эффективности многоуровневого управления

201. Даже несмотря на то, что управление городскими районами в разных странах региона осуществляется по-разному, во всех странах Азиатско-Тихоокеанского региона, кроме самых маленьких, имеется множество субъектов и обширные уровни и сектора государственного управления, которые требуют как вертикальной, так и горизонтальной интеграции. Одна из систематических трудностей связана с вступлением в силу национальных норм и планов без

¹⁴⁰ Isa Baud, «Collective action, enablement and partnerships: issues in urban development». Выступление в Амстердамском свободном университете 27 октября 2000 года. Доступно по адресу: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_governance/pdf_partic_proc/IHS_Baud_collective_action.pdf (дата посещения 15 декабря 2016 года).

¹⁴¹ Pierre Rosanvallon, «How to create a society of equals: overcoming today's crisis of inequality», *Foreign Affairs*, vol. 95, No. 1 (Jan./Feb. 2016). Доступно по адресу: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-14/how-create-society-equals> (дата посещения 15 декабря 2016 года).

предоставления средств для корректировки и осуществления на соответствующем субнациональном уровне. Решения в области регулирования и управления на субнациональном уровне и на уровне городского района представляют трудности для городов всего региона. Региону необходимо гораздо более масштабно внедрить многоуровневое управление, чтобы регулировать масштабы и сложность своих городов, городских районов и субнациональных городских систем. Это относится к национальной политике и структурам в области урбанизации, к децентрализации, включая координацию между административными единицами, и к участию заинтересованных сторон.

202. Обычная национальная городская политика направлена на балансирование городского роста и перераспределение богатства. В последнее время акцент в государственной городской политике делается на мерах и координации для обеспечения преобразовательной, продуктивной, всеохватной и устойчивой урбанизации¹⁴². В недавнем исследовании Института ООН-Хабитат/Королевского Мельбурнского института технологий²¹ была проведена оценка стран Азиатско-Тихоокеанского региона с целью осуществления или рассмотрения их национальной городской политики. Политика Малайзии, Сингапура, Фиджи и Филиппин находится на стадии осуществления. Бутан, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Непал, Самоа, Таиланд и Шри-Ланка начали осуществлять свои планы не более 10 лет назад. Бангладеш и Соломоновы Острова разрабатывают планы. В Вануату, Мьянме, Пакистане и Тиморе-Лешти продолжается подготовительная директивная работа¹⁴³. Многие из этих планов и их стратегические цели являются лишь базовыми ориентирами, зачастую не связанными с ходом работ на практике. Хотя появление государственной политики в области городов является важной и востребованной тенденцией в регионе, еще многое необходимо сделать для поддержки ее осуществления.

203. Взаимодействие между национальным и местным уровнями также имеет решающее значение для эффективной городской политики, но оно находится в изменчивом состоянии во многих странах по всему региону. Уровни децентрализации различаются в разных странах и субрегионах. Несколько стран в Южной, Юго-Западной и Юго-Восточной Азии, такие как Индия, Индонезия, Непал и Филиппины, провели реформы для децентрализации, которые прошли не без трудностей. На Филиппинах местное правительство выполняет важные функции в области планирования землепользования и жилищного строительства, но зачастую финансирование не соответствует этим функциям.

204. Аналогичным образом, Индия успешно расширяет участие заинтересованных сторон, но вопрос перечисления средств ограничивает возможности местных органов власти удовлетворять нужды и потребности. Индийские штаты обладают полномочиями в вопросах урбанизации и жилищного строительства на протяжении многих лет, хотя министерство жилищного строительства и сокращения масштабов нищеты в городах сохраняет общий мандат в области жилищной политики, а также полномочия по оказанию штатам поддержки в деле решения задач в жилищной сфере путем осуществления крупных многолетних программ. Министерство градостроительства имеет полномочия в области развития городов с теми же задачами, о которых говорилось выше, в области санитарии и «умных» городов.

205. В Пакистане в 2010 году была проведена децентрализация провинций, и теперь они обладают полномочиями в отношении значительной части актуальных аспектов урбанизации. Остаточная ответственность за городскую политику по-прежнему лежит на национальном министерстве по вопросам изменения климата, что связано с ранее переданными полномочиями на экологическое регулирование в городах.

206. В результате комплексной децентрализации 1999 года в Индонезии большая часть полномочий была возложена на муниципалитеты и сельские районы, а не на провинции. В первые годы у городов не хватало средств и возможностей и, следовательно, они сталкивались с трудностями. В результате местных выборов на местные советы также была возложена ответственность за подзаконные акты и бюджеты. На принятие новой системы ушло много времени, и было распространено мнение, что децентрализация потерпела неудачу во многих городах. Тем не менее, появилось поколение молодых мэров, учащих работать с сообществами, местными предприятиями и собственными местными администрациями и достигающих как высоких результатов, так и высокой прозрачности. Эти мэры стали популярны и у нового среднего класса, и у бедных, и в 2014 году один из мэров был избран президентом Индонезии.

¹⁴² UN-Habitat, *National Urban Policy: A Guiding Framework* (Nairobi, UN-Habitat, 2015).

¹⁴³ Там же.

207. Реформу с целью децентрализации провели несколько стран Тихоокеанского региона, такие как Австралия, Новая Зеландия, Соломоновы Острова и Фиджи. Даже страны с более централизованными политическими системами, такие как Вьетнам, Китай, Кыргызстан и Таджикистан, предприняли усилия по децентрализации с разной результативностью. Китай является одним из примеров четкой приверженности реформам в поддержку роста городов в рамках национальных приоритетов и усилий в области развития. Ключевые принципы Национального плана Китая по новой урбанизации (2014-2020 годы) были сформулированы в рамках подготовки двенадцатого пятилетнего плана Китая в 2011 году. В Национальном плане по новой урбанизации есть глава об укреплении организации и координации¹⁴⁴.

208. В конечном счете, человеческого и институционального потенциала зачастую недостаточно для надлежащего распределения ответственности, ее передачи и извлечения из этого выгод. Это особенно характерно для малых и средних городов, где, например, недостаточно опыта в области городского планирования. К этому вопросу добавляются многочисленные проблемы, и для решения всех проблем, с которыми сталкиваются городские администрации, необходим определенный уровень координации. Развитие потенциала является средством достижения цели и, следовательно, оно должно быть ориентировано на местные и национальные приоритеты развития. Это особенно верно для моделей городского роста, в которых город «переливается» через административные границы в пригородные и сельские районы. Необходимость координации признается в ряде стратегий по децентрализации, например в Индии, Индонезии, Таиланде и на Филиппинах, но сотрудничество в основном неэффективно и требует новых форм управления.

209. Эффективное управление должно также учитывать участие общин. Оно будет иметь решающее значение для успеха Новой программы развития городов. Как обсуждалось ранее, в регионе существует давняя традиция общественной организации, и ее интеграция в вертикальные структуры управления имеет большой потенциал для укрепления связей и поддержки предоставления основных услуг, в том числе путем мобилизации финансирования на уровне общин. В то время как государственным органам необходимо улучшить координацию друг с другом, необходимо также, чтобы они уделяли городским жителям больше внимания и занимались управлением городским хозяйством с участием большего круга заинтересованных сторон. Городские пространства предоставляют возможности для вовлечения граждан через формализованные процессы, такие как советы по развитию общин, или посредством неформальных способов общения, таких как социальные сети.

210. Признание более широкого участия неправительственных организаций и роли гражданского общества, в том числе через эффективную децентрализацию, было подчеркнуто такими странами, как Афганистан¹⁴⁵, Индонезия¹⁴⁶ и Исламская Республика Иран¹⁴⁷. Как описано выше, в крупных городах Афганистана, таких как Кабул, Герат и Мазари-Шариф, через мобилизацию общин и выборы в совет были сформированы советы по развитию общин, и они последовательно подтверждают способность людей организовываться и находить решения местных проблем, включая отсутствие инфраструктуры и основных услуг¹⁴⁸.

211. В Индии, Малайзии и на Филиппинах гражданские уставы, которые представляют собой соглашение между гражданами и местными правительствами и в которых излагаются показатели успешного оказания услуг, продемонстрировали успешность в повышении подотчетности городских учреждений. Как описано выше, Институт развития общинных организаций Таиланда является важным примером как расширения прав и возможностей общинных организаций, так и уменьшения различий между участием сельских и городских общин.

212. Активное вовлечение и участие городских жителей из всех слоев общества имеет основополагающее значение для всеохватного роста и управления. Подотчетность, прозрачность и оперативность работы правительств в интересах общества должны иметь первоочередное значение в городских районах по всему региону.

¹⁴⁴ Информационное агентство Синьхуа «China outlines roadmap to build better cities», *Xinhua News Agency*, 22 Feb. 2016. Доступно по адресу: http://news.xinhuanet.com/english/2016-02/21/c_135117880.htm (дата посещения 17 декабря 2016 года) и видеоклип http://news.xinhuanet.com/english/video/2016-02/22/c_135119946.htm (дата посещения 17 декабря 2016 года).

¹⁴⁵ Национальный доклад Афганистана для Хабитат-III, стр. 21.

¹⁴⁶ Национальный доклад Индонезии для Хабитат-III, стр. 120-125.

¹⁴⁷ Национальный доклад Исламской Республики Иран для Хабитат-III, стр. 24.

¹⁴⁸ Afghanistan, *State of Afghan Cities 2015* (см. ссылку 64).

D. Электронное управление для повышения подотчетности и прозрачности

213. Появление ИКТ и доступ к информации предоставили правительствам новые возможности для взаимодействия с гражданами и для обеспечения подотчетности правительств населению. В регионе есть много примеров правительств, содействующих электронному управлению и вовлечению населения. В Исламской Республике Иран первый план электронного управления был принят в 2002 году; он предусматривал автоматизацию административных процедур, создание веб-сайтов для правительственных учреждений и порталов для доступа граждан к электронной информации. Затем в 2003 году парламент страны выделил 100 млн. долл. США для работ над инфраструктурой ИКТ в государственном административном секторе, включая проекты в области электронного правительства, электронной коммерции и электронных банковских услуг. Несмотря на то, что инициативы имели различный успех, согласно опросам пользователей, электронные банковские услуги и муниципальные услуги считаются очень успешными¹⁴⁹.

214. Во многих странах платформы электронного управления развиваются очень быстро, нарастающими темпами, с поддержкой местного программного обеспечения. В Индонезии Джакарта представила общегородскую систему «прозрачной записи в школы» с целью поощрения доступа «правильных учеников» к «правильным государственным школам» и для искоренения коррупции при зачислении. В Сурабае электронное управление претерпело бурный рост всего за несколько лет, а успешные примеры включают услуги «одного окна», зачисление учащихся в учебные заведения и совместное бюджетирование. Районы могут воспользоваться картографическим приложением, отметить улицы или другие объекты, требующие ремонта или обновления, и подать запрос на онлайн-голосование для определения поддержки на местном уровне, после чего по запросу производится автоматическая оценка стоимости и оценка уязвимости общины, вся информация для которых берется из баз данных. Самые достойные микропроекты получают бюджетную поддержку от города. В Соло городские власти и местная неправительственная организация совместно разработали систематические карты общин с детализацией на уровне участков, чтобы сообща определять необходимые работы.

215. В регионе также существует ряд гражданских инициатив, которые используют веб-сайты для обеспечения подотчетности политиков и пытаются уменьшить коррупцию. В Кыргызстане на сайте «Политмер» (<http://politmer.kg/ru>) отслеживается выполнение политиками обещаний, данных в ходе предвыборной гонки в случае избрания на государственную должность. В Индии через сайт «I Paid A Bribe» («Я дал взятку», www.ipaidabribe.com) можно сообщать, когда, где и за какие услуги пришлось дать взятку государственному чиновнику.

216. В выявлении коррупции и обеспечении подотчетности правительств важную роль также играет журналистика, и хотя свобода прессы в некоторых частях региона ограничена, журналисты – от блогеров до журналистов-расследователей – играют все более важную роль в обеспечении подотчетности и прозрачности.

217. Наконец, расширение информационных технологий может также способствовать появлению «умных городов», которые в последние годы стали приобретать все большую политическую значимость в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В настоящее время многие страны Азиатско-Тихоокеанского региона участвуют в инициативах, связанных с «умными городами». В 2011 году Китай отобрал 300 пилотных городов для национальной политики построения «умных городов», и Государственный комитет по делам развития и реформы осуществляет надзор за дальнейшим расширением инициативы. Правительство Индии отводит стратегии «Умный город» важную роль в политической повестке дня, привлекая к сотрудничеству международные организации, фонды и компании. Япония в 2010 году учредила Японский союз интеллектуальных сообществ, государственно-частную платформу сотрудничества с широким участием промышленных кругов, а также начала осуществлять пилотные проекты «умных городов» в четырех городах: Китакиою, Киотском районе Кейханна, Йокогаме и Тойоте. Республика Корея запустила инициативу «U-City» еще в 2008 году, обратившись к понятию «всепроницающих городов», как новых, так и существующих городов, где электронные технологии интегрированы в управление, дорожное регулирование, медицинские услуги, образование, снижение риска бедствий и другие сектора. В городе Седжон 49 услуг предоставляется электронно.

¹⁴⁹

UN-Habitat, *E-Governance and urban policy design* (Nairobi, UN-Habitat, 2015).

218. На интеллектуальные технологии для управления крупными городскими районами возлагаются очень большие ожидания, и они внедряются все чаще, в то время как затраты на технологии быстро снижаются. Тем не менее, проблемы управления остаются неизученными. Во-первых, неясно, как заключается соглашение между государственными учреждениями и частными компаниями. Во-вторых, настоящую трудность представляют проблемы конфиденциальности и возможности взлома. Наконец, малые и средние города могут легко извлечь выгоду из тех же технологий и данных, поскольку их затраты на развитие инфраструктуры и управление коммунальными услугами, как и доходы от них, высоки.

Е. Применение основ управления мегаполисами для большего числа городов

219. Основы управления в регионе должны в большей степени быть ориентированными на будущее и использовать опыт, накопленный в управлении мегаполисами в других частях мира. Это особенно актуально для средних городов и городов-спутников, которым часто не хватает сетей и ресурсов глобальных центров региона, имеющих более развитые связи. Хотя административная организация городов, префектур, провинций и других субнациональных уровней отражает различные тенденции, во многих случаях вполне вероятно, что развитие за пределы городских территорий будет оставаться сложной задачей в течение десятилетий. Хотя основы для координации существуют в Бангладеш, Индии, Индонезии, Исламской Республике Иран, Китае, Малайзии, Новой Зеландии, Пакистане, Республике Корея, Таиланде, Филиппинах и Японии, многие из них являются лишь платформами для координации планирования. Учитывая пространственный охват городских районов региона, необходимо будет сделать больше для комплексного городского планирования, выходящего за пределы отдельных администраций.

220. Децентрализация в ряде стран Азиатско-Тихоокеанского региона содействовала выработке политики на промежуточных уровнях провинций и штатов, создавая механизмы для возможного преодоления политического разрыва между «страной и столицей» и содействия практическому территориальному развитию и укреплению связей между сельскими районами. В Пакистане эффективное управление пригородными районами играет решающую роль в поддержке связей между городом и деревней и обеспечении того, чтобы услуги, средства производства, инфраструктура и экономическое развитие достигали максимально возможного количества жителей. Это стало проще после 2010 года, после передачи аспектов городского управления из центра в провинции¹⁵⁰. Однако промежуточным субнациональным администрациям и их директивным органам зачастую близки реалии только городской сети на их территории. Кроме того, они часто не имеют опыта и инструментов для выработки политики за пределами городских административных границ.

221. Создание эффективной административной основы для растущих городов всегда было сопряжено с трудностями во всем мире. Для поддержки урбанизации странам необходимо сбалансированное и справедливое территориальное развитие. Например, министерство земельных ресурсов, инфраструктуры, транспорта и туризма Японии имеет прямой мандат на планирование в целях сбалансированного национального территориального развития, так что политические инструменты управления землепользованием, развития инфраструктуры и наземного, морского и воздушного транспорта сосредоточены в одном месте. Точно так же поощряется справедливое территориальное развитие штатов и провинций, посредством предоставления полномочий и/или изъявления воли избирателей. Возможности для разработки политики в области низкоуглеродной, компактной урбанизации являются значительными и сложными, особенно в тех случаях, когда для этого требуется, чтобы политика останавливала разрастание городов и даже обращала его вспять. Следовательно, городское управление все чаще нуждается в решениях не на уровне города, а в более широком пространственном масштабе, масштабе мегаполиса. Как утверждается в недавнем исследовании, столичные районы становятся «новой нормой»¹⁵¹.

222. Определяющими для мегаполисов являются их пространственные измерения на основе функциональных отношений ресурсных циклов, региональных экономических систем и формальных, а также неформальных моделей развития поселений. Связи между мегаполисами выходят за пределы административных и политических границ и обычно включают ряд местных органов власти, пригородные и сельские земли и соседние города¹⁵². Городам и окружающим их административным единицам необходимо сотрудничать в области

¹⁵⁰ Национальный доклад Пакистана для Хабитат-III, стр. 28.

¹⁵¹ Mats Andersson, «Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development» (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH and UN-Habitat, 2015).

¹⁵² Там же.

совместного предоставления услуг, регионального территориального и стратегического планирования, экономического развития, налогового неравенства и секторальных вопросов, таких как борьба с наводнениями и удаление твердых отходов.

223. Наибольшее внимание городские органы планирования и управления уделяют комплексному развитию инфраструктуры, повышению производительности и экономии средств в территориальных единицах. В Японии сотрудничеству между городами и городскими районами способствовала сильная централизация выработки политики, как пояснялось ранее, с упором на долгосрочные планы территориального развития. Специалисты центрального правительства прикомандировываются к городам и префектурам, где ведется полный контроль над осуществлением. Территориальному развитию городов Китая способствовала сильная децентрализация и тот факт, что административные районы чаще всего включают обширные сельские районы. Доступ к поддержке и финансированию регулируется административным статусом городов, который со временем изменяется.

224. Яркие примеры таких партнерств в области управления можно найти в поддержке «зеленой» и низкоуглеродной повестки дня. Благодаря эффективному национальному руководству политикой, города могут привести регионы к справедливым, более экологичным налогам на недвижимость (например, стимулирование отказа от домов на одну семью) или регулированию сборов за пользование перегруженной дорогой¹⁵³. Правительство Республики Корея пытается решить вопрос связи между городом и деревней в целях экологичного будущего через политику развития консолидированных городов, объединяющих город и деревню, которые стимулируют обмен между городскими и сельскими районами. Для дальнейшего повышения конкурентоспособности на местном уровне и гармонизации условий жизни правительство Республики Корея в 1994 и 1995 годах провело крупную административную реорганизацию районов, в результате чего было образовано 40 городов, объединяющих городские и сельские районы¹⁵⁴. В Новой Зеландии в 2010 году для управления семью городами и районными советами в районе Окленда был создан Совет Окленда. Хотя в ходе консолидации были опасения по поводу отсутствия финансирования местных советов и включения сельских районов, признается необходимость объединенного управления в городских районах.

225. Китай также признает важность сохранения баланса между развитием городских и сельских районов и стремится к обеспечению взаимодополняемости в политике и планировании развития сельских и городских районов¹⁵⁵. Это включает стратегию ограничения роста городов и увеличения контроля за распределением земли. Для этого потребуются более четкие стимулы ограничения роста и стремление к действительно более компактным городам за счет точечной застройки, обновления городов и повышения значимости пригородных и сельских районов. В прошедшие 10 лет крупные города Китая расширялись за счет новых поселений и инициативы «пилотных городов» и занимались приобретением земли и городским развитием. Первоначальной реакцией было расширение сетей планирования и координации для формирования городов-регионов и городских сетей. Однако нужно будет переформулировать мандаты и инструменты столичных областей, городов и районов, чтобы противодействовать пространственному разрастанию и развитию городов и обеспечить большую компактность и продуктивность городов, а также поддерживать сбалансированное развитие с пригородными и сельскими районами¹⁵⁶.

Ф. Достижение нового соглашения между градостроителями и частным сектором

226. Долгосрочное планирование и меры требуют не только планов. Хотя эффективные и действующие государственные учреждения важны, для эффективных изменений необходимо также развивать партнерские отношения. Научное сообщество, исследовательские институты, финансовые учреждения, многонациональные корпорации и местные предприятия – это не только стороны, заинтересованные в городском развитии, но и партнеры. Необходимо вовлекать эти разнообразные структуры на местном и национальном уровнях в работу над достижением целей устойчивого развития, чтобы воплотить эти стремления в жизнь.

¹⁵³ OECD, *Green Growth in Cities*, OECD Green Growth Studies (OECD, 2013). Доступно по адресу: http://urban-intergroup.eu/wp-content/files_mf/oecdgreengrowthincities.pdf (дата посещения 17 декабря 2017 года).

¹⁵⁴ Национальный доклад Республики Корея для Хабитат-III, стр. 2.

¹⁵⁵ Национальный доклад Китая для Хабитат-III, стр. 32.

¹⁵⁶ См. *Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию* ООН-Хабитат.

Надлежащему управлению городским хозяйством в ходе осуществления Новой программы развития городов и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года необходимо будет изыскать пути для более эффективного и справедливого взаимодействия этого разнообразного круга партнеров в интересах городов и стран Азиатско-Тихоокеанского региона и, в конечном счете, всего мира.

227. В будущем муниципальные корпорации, возможно, будут иметь подходящую организационно-правовую структуру, чтобы охватить множество технологий электронного управления и интеллектуальных технологий, которые будут внедряться в городах и территориях в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

228. Преодолению дефицита важных данных и информации, с которым сталкивается регион, может также способствовать более тесное партнерство между градостроителями и частным сектором. В настоящее время и в будущем частный сектор является и будет являться источником огромного объема информации о транспорте, структурах потребления, жилье и так далее. Разработка этих ресурсов и данных, большая часть которых будет иметь географическую и картографическую привязку, может осуществляться с уделением большего внимания общественным интересам. В самом деле, ценность такой информации и данных можно повысить путем общественных консультаций в публичной сфере. Поскольку урбанизация региона идет все более разнообразными и сложными путями, выходящими за рамки отдельных заинтересованных сторон или общин, работникам городского и регионального планирования необходимо будет взаимодействовать как с государственным, так и с частным секторами, и обеспечивать реальное участие в городской политике в поддержку Новой программы развития городов.

VII. Выводы

229. Как подчеркивается в настоящем докладе, за последние два десятилетия в Азиатско-Тихоокеанском регионе достигнут значительный прогресс в области устойчивого и всеохватного городского развития. В этом докладе на первый план в максимально возможной степени выдвинуты различия в положении и опыте городов в регионе и широта задач и проблем.

230. Хотя трудности сохраняются, особенно в достижении цели устойчивого развития 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов», динамизм и разнообразие региона дают возможность формировать более устойчивое городское будущее.

231. Генерирование и использование точных данных по городам, полученных из страновых данных и учитывающих взгляды различных городских жителей, имеют основополагающее значение для преобразующего, устойчивого развития городов.

232. Для достижения максимальных совместных выгод и решения многочисленных задач необходима адаптация налогово-бюджетных и политических мер, с тем чтобы в конечном итоге решить задачи, предусмотренные целями устойчивого развития.

233. Необходимо разработать эффективные многоуровневые и совместные системы управления для решения сложных проблем городских районов, выходящих за пределы административных и политических границ.

234. Для содействия преобразующему и устойчивому развитию необходимо прогрессивное национальное законодательство и политика и новаторские механизмы финансирования.

235. Технология предоставляет все больше возможностей для обеспечения безбарьерного доступа к информации и более широкого участия в процессе принятия решений.

236. При рассмотрении потребностей в области городского финансирования необходимо рассмотреть широкий круг вопросов, включая «зеленую инфраструктуру» и социальную интеграцию. Варианты финансирования для городов требуют согласованной межправительственной финансовой базы и должны предусматривать целый ряд механизмов.

237. Для удовлетворения текущих и будущих потребностей в природных ресурсах в городах, в частности в энергетических, водных ресурсах и продовольствии, а также в жилье и базовых услугах, требуется переход к комплексному, основанному на экосистемах и планировании и совместному управлению в муниципалитетах и департаментах.

238. Актуализация вопросов снижения риска бедствий и смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним в национальной политике в области землепользования и развития

может способствовать обязательному вовлечению всех уровней правительства в работу с заинтересованными сторонами для снижения уязвимости и повышения устойчивости.

239. Для устойчивого развития городов необходимы эффективные партнерские отношения с частным сектором, неформальным сектором, гражданским обществом и общественными организациями.

240. Этот регион имеет возможность воспользоваться богатством знаний и опыта, накопленного в разнообразном Азиатско-Тихоокеанском регионе, для содействия сотрудничеству по линии Юг-Юг и региональным подходам к местным, национальным, региональным и глобальным проблемам.

241. Азиатско-Тихоокеанский регион имеет выходящие за рамки Хабитат-III возможности, чтобы использовать свой разнообразный опыт и потенциал для создания более рациональных, открытых, процветающих и устойчивых городов.
