

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
27 March 2015
Russian
Original: English

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана**Семьдесят первая сессия**

Бангкок, 25-29 мая 2015 года

Пункт 3d предварительной повестки дня*

Рассмотрение вопросов, касающихся вспомогательной структуры Комиссии, включая работу ее региональных учреждений: окружающая среда и развитие**К экологичному, инклюзивному и устойчивому развитию городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе****Записка секретариата*****Резюме*

В городах Азиатско-Тихоокеанского региона проживают более двух миллиардов человек, и, по оценкам, к 2018 году более половины населения региона будет проживать в городах, а в 2050 году этот показатель достигнет 64 процентов. Это представляет собой беспрецедентный демографический, экономический и культурный сдвиг, который, вне всякого сомнения, преобразует регион. Такое преобразование можно и следует использовать, однако в настоящее время большинство городов региона демонстрируют неэффективные модели использования ресурсов, высокие и растущие уровни доходов и другие формы неравенства, деградацию окружающей среды и неэффективные системы управления. Срочно необходимо переосмыслить политику по вопросам городов с учетом региональных прогнозов и разрывов, которые, несомненно, существуют между нынешними моделями развития городов и тем, что необходимо для их устойчивого, инклюзивного и экологичного развития в будущем. В настоящем тематическом документе не только рассматриваются сложные задачи, но также и определяются возможности, предоставляемые урбанизацией для государств – членов Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). В нем содержится ряд рекомендаций для рассмотрения Комиссией по вопросу об адаптации к общему будущему городов региона.

* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1.

** Задержка с представлением настоящего документа обусловлена необходимостью включения дополнительных материалов, полученных в результате проведения консультаций.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Разработка новой повестки дня в области развития городов: переосмысление процесса урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе	3
III. Города Азиатско-Тихоокеанского региона сталкиваются с кризисом в области обеспечения справедливости: задача ликвидации неравенства в городах является столь же важной, что и проблема ликвидации бедности	6
IV. Региону необходимо повысить качество окружающей среды в городах ...	9
V. Создание устойчивых городов	13
VI. Города для всех	16
VII. От конкурентного к совместному управлению	18
VIII. Выводы: вопросы, доводимые до сведения Комиссии	21

I. Введение

1. В октябре 2016 года в Кито состоится третья Конференция Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III). Основная цель этой конференции заключается в принятии «новой повестки дня в области развития городов» на следующие 20 лет. В своей резолюции 66/207 Генеральная Ассамблея, с учетом 20-летнего цикла,¹ обязалась провести Конференцию Хабитат III для возобновления глобальной приверженности устойчивой урбанизации и призвала систему Организации Объединенных Наций, конкретно упомянув региональные комиссии, активно поддерживать подготовительный процесс. Повестка дня в области развития городов приобрела еще более актуальное и безотлагательное значение сегодня по сравнению с тем, как это было в прошлом. Впервые за все время большинство людей проживают в городах, а не в сельских районах. По прогнозам, на долю горожан к 2050 году придется 66 процентов населения мира.

2. В настоящее время проблемы городов со всей определенностью представлены в глобальной повестке дня по вопросам устойчивого развития. Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций подтвердил, что «наша борьба за глобальную устойчивость будет выиграна или проиграна в городах».² Важность устойчивого развития городов признана в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим», в результате включения положения о том, что «устойчивые города и населенные пункты» являются одной из ключевых тематических областей в рамках действий и последующей работы.³

¹ Конференция Хабитат I прошла в 1976 году в Ванкувере, Канада, Хабитат II – в 1996 году в Стамбуле, Турция.

² Организация Объединенных Наций «Наша борьба за глобальную устойчивость будет выиграна или проиграна в городах», выступление Генерального секретаря на мероприятии в Нью-Йорке перед делегацией высокого уровня в составе мэров и представителей региональных органов власти, Нью-Йорк, 23 апреля 2012 года. См. <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>.

³ Резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение.

3. Кроме того, устойчивое развитие городов рассматривалось среди ключевых вопросов в ходе обсуждений, касающихся целей устойчивого развития, о чем говорит включение предлагаемой цели 11 «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов» в доклад Рабочей группы открытого состава Генеральной Ассамблеи по целям в области устойчивого развития, который был представлен на ее шестьдесят восьмой сессии⁴

4. В признание важности устойчивого развития городов для Азиатско-Тихоокеанского региона в своей резолюции 70/12 об укреплении усилий, касающихся населенных пунктов и устойчивого городского развития в интересах Азиатско-Тихоокеанского региона, Комиссия просила секретариат продолжать анализировать условия и тенденции, касающиеся населенных пунктов и устойчивого городского развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе, по всем трем компонентам устойчивого развития, а также формулировать стратегии для решения существующих и новых задач и продолжать содействовать углублению регионального понимания и активизации действий по вопросам, имеющим важнейшее значение для жилья и устойчивого городского развития.

5. Кроме того, в своей резолюции 70/12 Комиссия признала роль ЭСКАТО в деле содействия региональной подготовке Хабитат III и просила секретариат, в сотрудничестве с Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам и другими соответствующими органами и учреждениями, организовать шестой Азиатско-тихоокеанского форум городов одновременно с проведением в Индонезии в 2015 году регионального подготовительного совещания высокого уровня, с тем чтобы обеспечить существенный вклад в его обсуждения, и оказать правительству Индонезии поддержку по вопросам региональной подготовки к Хабитат III. Правительства стран региона играют важную роль в рассмотрении важнейших задач и задействовании возможностей, предоставляемых общим будущим городов региона. В поддержку государств – членов ЭСКАТО в связи с подготовкой Хабитат III в настоящем тематическом документе содержится набор рекомендаций для рассмотрения Комиссией⁵ в поддержку «новой повестки дня в области развития городов».⁶

II. Разработка новой повестки дня в области развития городов: переосмысление процесса урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе

6. Срочно необходимо переосмыслить политику по вопросам городов с учетом региональных прогнозов и разрывов, которые, несомненно, существуют между нынешними моделями развития городов и тем, что необходимо для обеспечения устойчивого, инклюзивного и экологичного будущего городов. В настоящем разделе рассматриваются пространственные измерения, проблемы мегагородов и важность малых и средних городов. В нем утверждается, что традиционные модели планирования городов и управления ими не обеспечили соответствие ключевым тенденциям и что возник ряд больших разрывов по экономическому, социальному и экологическому измерениям. Необходимо выйти за рамки планирования с учетом проблем городов и перейти к использованию новых политических рамок, на основе которых городами

⁴ A/68/670.

⁵ E/ESCAP/70/13.

⁶ Резолюция 24/14 Совета управляющих ООН-Хабитат.

управляют в качестве важных компонентов национальной и региональной политики в области развития путем, например, разработки «национальных стратегий по вопросам городов». Такие целостные подходы должны лучше увязывать планирование городов с национальным планированием и уделять больше внимания расширению связей между городским ростом и национальным и региональным развитием, а также политикой.

7. С учетом того, что в нем проживает более 4,3 млрд. человек, Азиатско-Тихоокеанский регион является наиболее заселенным регионом и домом для 60 процентов мирового населения, из которых более 2 млрд. человек проживают в городских районах (47,7 процента от общей численности населения региона).⁷ В настоящее время на долю городских жителей Азиатско-Тихоокеанского региона приходится 55 процентов городского населения в мире. Хотя регион пока еще не демонстрирует такие высокие показатели урбанизации, как в Европе, Северной или Латинской Америке, существующие в нем темпы роста численности городского населения на уровне 2,3 процента в год являются вторыми по величине в мире.⁸

Регион мегакоридов

8. Важное значение для политиков также имеют абсолютные показатели, характеризующие численность населения. Одной из определяющих характеристик процесса урбанизации в регионе является огромная величина соответствующих показателей. Совокупное городское население только Китая и Индии составляет 1,2 млрд. человек, и только в этих двух странах к 2050 году в городах дополнительно будут проживать еще 696 млн. человек. С учетом нынешних прогнозов Организации Объединенных Наций, предполагается, что к 2050 году городское население Азиатско-Тихоокеанского региона достигнет 3,2 млрд. человек. Поэтому неудивительно, что урбанизация в Азиатско-Тихоокеанском регионе характеризуется необычайно высокими темпами роста мегакоридов, численность населения которых превышает 10 млн. человек. В 2014 году в регионе располагалось 17 из 28 мегакоридов мира, при этом предполагается, что многие из них будут преобразованы в гораздо более крупные городские агломерации.⁹ Помимо существующих сегодня мегакоридов в 2014 году в регионе насчитывалось 75 городских агломераций, население которых превышало 3 миллиона человек.

9. В некоторых случаях городское население и пространственный рост приводят даже к изменению городских районов и границ. Несколько «мегагородских регионов» и крупных городских коридоров далеко вышли за рамки существующих муниципальных и других границ. Например, дельта Жемчужной реки в Китае насчитывает девять городов, находящихся в непосредственной близости друг от друга, в которых проживают почти 60 млн. человек, что превращает этот район в одну из наиболее плотно заселенных урбанизированных зон мира. К числу других основных городских коридоров относится район, располагающийся вдоль железнодорожной линии высокоскоростного поезда «Шинкансен», проходящей через Токио, Иокогаму,

⁷ ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* (United Nations publication, ST/ESCAP/2704).

⁸ Следует отметить, что показатели урбанизации значительно варьируются по региону: от 100 и 93 процентов в Сингапуре и Японии, соответственно, до 13,0 и 20,5 процентов в Папуа – Новой Гвинее и Камбодже, соответственно. Источник: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York, 2014).

⁹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (New York, 2014).

Нагою, Осаку, Кобе и Киото в Японии, коридор Пекин-Тяньзынь-Таньшань на северо-востоке Китая и коридор Мумбаи-Пуна в Индии. По состоянию на нынешнюю дату оказалось трудно целостным образом управлять мегагородскими районами, поскольку часто они поделены в административном плане, в то время, как их модели и потребности в сфере развития выходят за рамки таких границ.

Важность вторичных городов

10. Несмотря на то, что в Азиатско-Тихоокеанском регионе располагается большинство самых крупных городских агломераций, большинство городских жителей региона не проживают в них.¹⁰ Фактически большинство городских жителей проживают в быстро развивающихся малых и средних городах, в которых происходит основная часть преобразований в городах региона.¹¹ На деле более половины горожан региона (54,4 процента) проживают в менее крупных городах, численность населения которых не достигает 500 000 человек. Средние и менее крупные города и поселки могут не иметь ресурсной базы многих более крупных городов, и их население часто не располагает таким же доступом к базовым услугам, адекватным средствам к существованию и видам транспорта, как в более крупных населенных пунктах.

11. Стратегии поощрения городского роста должны предназначаться для активизации процесса устойчивого экономического развития менее крупных городов, поскольку дополнительная концентрация процесса экономического развития в нескольких городах может привести к увеличению степени неравенства городских районов. В регионе необходимо обеспечить более сбалансированную урбанизацию, включая необходимость уделять большее внимание региональным и средним городам и укреплению связей между городскими и сельскими районами. Многие города второго и третьего уровней продолжают отставать от мегагородов, что приводит к усугублению городских проблем, существующих в этих агломерациях, и увеличению степени несбалансированности экономического роста. Уделение большего внимания новым и средним городам предоставляет стратегические возможности для пересмотра и перебалансировки будущего городов региона.

12. Кроме того, не все города региона подключены к региональным и глобальным сетям. Это может обуславливаться тем, что они располагаются на удаленных островах или в относительно изолированных внутренних районах, что имеет место в случае Центральной Азии и Монголии.¹² Несмотря на растущее число городов, подключенных к глобальной экономике, как правило, экономическая власть концентрируется лишь в нескольких городах региона. Многие города по-прежнему относятся к числу населенных пунктов, располагающихся в самых отдаленных районах мира и сталкивающихся с проблемами определения своего места и роли в системе региональных и глобальных торговых маршрутов. Вопросам их соединяемости следует уделять повышенное внимание.

¹⁰ Ibid.

¹¹ ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* (United Nations publication, ST/ESCAP/2704).

¹² Center for Economic Research, ESCAP and UNDP, "Urbanization in Central Asia: challenges, issues and prospects" (Tashkent, Center for Economic Research, 2013). См. www.unescap.org/sites/default/files/Urbanization%20in%20Central%20Asia_ENG_0.pdf.

Переосмысление вопросов городского планирования

13. В большей части региона традиционные модели планирования городов и соответствующие рамки не соответствуют показателям роста и существующим потребностям. Поэтому возник ряд больших проблем в сфере политики и управления. Для дополнительного задействования процесса урбанизации в качестве одного из факторов развития требуется скоординированный подход и четкое определение политического направления деятельности. Существующие модели не создают надлежащей основы для инклюзивного и устойчивого развития городов. Для любой новой повестки дня по вопросам городов требуется обеспечить наличие новых подходов и партнерских отношений, охватывающих национальные и местные органы управления, а также частный сектор и гражданское общество.

14. Такая инновационная деятельность в сфере политики должна основываться на информации, которая удовлетворяет требованиям века урбанизации. Разработка эффективных стратегий по вопросам городов для управления процессом урбанизации и обеспечения роста городов требует наличия актуальных, надежных и своевременных данных о тенденциях и условиях, существующих в городах, и углубленного понимания городской динамики, выходящего за рамки простых показателей и предусматривающего использование более функциональных и динамичных критериев при определении городских районов и проблем. По сути, с тем чтобы регион смог устранить основные пробелы в информации, требуется произвести революцию в сфере данных о городах. На пользу процессу планирования городов и принятия соответствующих решений могут послужить более совершенные технологии, научные знания и политические меры, а также расширение взаимодействия между лицами, отвечающими за принятие решений и проведение научных исследований, предназначенных для устранения основных пробелов в данных. Например, недавно важное значение использования географических информационных систем (ГИС) для понимания вопросов, касающихся роста городов, было продемонстрировано в результате работы по картированию, проведенной Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в Афганистане, с тем чтобы подготовить доклад о состоянии городов Афганистана за 2014-2015 годы.^{13, 14}

III. Города Азиатско-Тихоокеанского региона сталкиваются с кризисом в области обеспечения справедливости: задача ликвидации неравенства в городах является столь же важной, что и проблема ликвидации бедности

15. В настоящее время города в регионе являются основными центрами экономического роста и создания богатства. Как никогда в прошлом, в них проживает самый крупный отряд представителей среднего класса. Однако это положение маскирует вызывающие беспокойство и растущие показатели неравенства. Сохраняются и возникают новые формы разрывов. Во многих городах большая часть городского населения продолжает полагаться на

¹³ Muhammad Farid, "State of Afghan Cities Programme (SoAC): Understanding urbanisation in Afghanistan", presentation at the Regional Policy Dialogue on Sustainable Urbanization in South Asia, New Delhi, 17-18 December 2014. См. www.unescap.org/events/regional-policy-dialogue-sustainable-urbanization-south-asia.

¹⁴ UN-Habitat, "Understanding urbanisation: monitoring urban dynamics in a fragile and resource constrained context", discussion Paper #9, March 2015. См. unhabitat.org/understanding-urbanisation-monitoring-urban-dynamics-in-a-fragile-and-resource-constrained-context-discussion-paper-9/.

неформальный сектор для целей трудоустройства, получения жилья и доступа к земле. Неравенство в городах достигло кризисных пропорций в некоторых субрегионах, и существующие разрывы увеличиваются. Срочно необходимо, чтобы в регионе были рассмотрены проблемы неравенства в городах и их последствия, с тем чтобы города Азиатско-Тихоокеанского региона продолжали играть прогрессивную роль в процессе его развития.

Города и экономические преобразования

16. На протяжении последних двух десятилетий в Азиатско-Тихоокеанском регионе отмечались быстрые темпы экономического роста, которые позволили вывести миллионы человек из состояния нищеты и послужили основой для укрепления среднего класса в городах, что позволяет преобразовывать их. Переход от в основном основывающейся на сельском хозяйстве и низкопродуктивной занятости к основывающейся на городском хозяйстве и более высокопроизводительной занятости позволил существенно сократить масштабы бедности по доходам в регионе. Глобальная экономическая интеграция и широкомасштабные прямые иностранные инвестиции в городские районы стали основными факторами экономического роста, который, в свою очередь, обеспечил занятость большого числа людей.

17. Урбанизация тесно связана с экономическим ростом региона и его будущими перспективами. Города обеспечивают большой экономический вклад в формирование внутреннего валового продукта (ВВП) и в значительной мере отвечают за формирование национального богатства: самые крупные и наиболее глобализованные города региона имеют такую экономику, масштабы которой превышают соответствующие показатели по многим странам региона. В Китае города содействуют формированию 74 процентов национального ВВП, однако в них проживают лишь 43 процента населения.¹⁵ Говоря конкретно, в 2010 году вклад Токио в ВВП составил почти 1,9 трлн. долл. США, самый большой показатель по городам региона. На втором и третьем местах по этому показателю в регионе стояли Москва и Сидней.¹⁶

Ликвидация городских разрывов

18. Несмотря на то, что урбанизация вносит положительный вклад в процесс ликвидации нищеты в интересах миллионов человек, многие не могут воспользоваться благами этого преобразования. В регионе сокращаются масштабы крайней нищеты, однако увеличивается неравенство по доходам, о чем свидетельствует коэффициент Джини по многим городам.¹⁷ Неприемлемо большое число людей продолжает проживать в трущобах, не располагает достаточным доходом и находится в уязвимом положении в условиях антисанитарии. Существующие экономические модели не создают основы для инклюзивного и устойчивого роста.

19. Хотя удалось добиться прогресса в деле обеспечения доступа к источникам безопасного водоснабжения и улучшенным объектам санитарии в

¹⁵ Richard Dobbs and others, *Urban World: Mapping the Economic Power of Cities* (McKinsey Global Institute, 2011).

¹⁶ Cara Parks, "The most dynamic cities of 2025", *FP*, September/October 2012. См. <http://foreignpolicy.com/2012/08/07/the-most-dynamic-cities-of-2025/>.

¹⁷ UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, UN-Habitat, 2010).

интересах городских жителей,¹⁸ сохраняются вопросы, касающиеся доступности и качества услуг. Имеются большие различия, затрагивающие доступ к безопасной воде и улучшенным объектам санитарии по различным группам доходов во многих городских районах Азиатско-Тихоокеанского региона. Что касается многих малоимущих жителей городов, проживающих в трущобах или неформальных поселениях, то отсутствует достаточное число источников чистой воды и службы санитарии не обеспечивают удовлетворения потребностей или нужд – прежде всего женщин и девочек.¹⁹ Отсутствие адекватного доступа к безопасной воде и санитарии для малоимущего населения городов приводит к большим различиям в показателях охраны здоровья различных групп населения.

20. По-прежнему не обеспечена адекватная оценка показателей бедности и уязвимости в городах. Проблему бедности по доходам в городах невозможно понять только исходя из национального показателя черты бедности, поскольку, в отличие от сельского малоимущего населения, которое производит большой объем собственной продукции и предметов потребления, как правило, городское малоимущее население должно оплачивать все основные предметы и его расходы на жилье и транспорт гораздо выше. Со временем стоимость привлечения капитала повысилась и размер заработной платы увеличился. В последние годы во многих городах значительно повысились показатели стоимости проживания, что ложится большим бременем на домашние хозяйства.

Создание городов, предоставляющих возможности

21. Важное значение имеет расширение возможностей трудоустройства для нынешнего и будущего населения городов. Большая часть трудящихся в городах продолжает работать в неформальном секторе. Даже несмотря на то, что этот сектор трудно поддается определению и его экономическое значение трудно оценить, размер этого сектора в Азиатско-Тихоокеанском регионе, как правило, является, по оценкам, большим, и на него приходится основная доля занятых в городских районах.²⁰ На деле без активно функционирующего неформального сектора данные по занятости в регионе могли бы быть гораздо более хуже. На долю молодежи приходится значительная часть не полностью занятых или безработных в городах, поскольку для них становится все более трудно находить обычные рабочие места, предусматривающие занятость на протяжении всего дня. Показатели занятости женщин в Азиатско-Тихоокеанском регионе сохраняются на значительно более низком уровне по сравнению с соответствующими показателями по мужчинам.²¹ Женщины сталкиваются с трудностями получения гарантированных рабочих мест в городах, и, когда они находят для себя работу, как правило, они получают меньшую заработную плату по сравнению со своими коллегами из числа мужчин.

¹⁸ В 2012 году 97 процентов населения городов региона располагало доступом к безопасным источникам воды по сравнению с 94 процентами в 1990 году. Прогресс в отношении обеспечения доступа к улучшенным объектам санитарии для горожан, проживающих в регионе, проходит гораздо более медленными темпами, на уровне 75 процентов. Источник: ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* (United Nations publication, ST/ESCAP/2704).

¹⁹ WHO/UNICEF JMP – Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, 2011. См. www.wssinfo.org/data-estimates/table/ (accessed 21 April 2015).

²⁰ ILO, Statistical update on employment in the informal economy, June 2012. См. http://laborsta.ilo.org/applv8/data/INFORMAL_ECONOMY/2012-06-Statistical%20update%20-%20v2.pdf.

²¹ ESCAP, *Statistical Yearbook of Asia and the Pacific 2013* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.F.1).

22. С учетом экономического динамизма региона городские районы больше не являются дешевыми центрами производства, проживание в которых не связано с большими расходами. Удержание производственных и связанных с рабочей силой издержек на низком уровне не является эффективной стратегией развития на долгосрочную перспективу. Для преобразования экономики в такую модель, которая основывается на знаниях и обеспечивает привлечение высококачественных талантливых кадров, все больше городов стремятся стать «городом мирового класса». Однако правительствам следует тщательным образом увязывать глобальные планы и удовлетворение местных потребностей. Для этого требуются инвестиции в социальный, экономический и экологический капитал. Преобразование городской экономики не будет легким процессом, однако это – важная задача в процессе как будущего развития городов, так и национального развития.

IV. Региону необходимо повысить качество окружающей среды в городах

23. Хотя многие города развиваются на основе модели эксплуатации, прежде всего экологического капитала, такая модель больше не является устойчивой или дешевой. Широко признано, что города региона сталкиваются с большими проблемами в сфере обеспечения сбалансированности роста и качества жизни. В значительной мере процесс урбанизации носил неплановый характер и плохо увязывался с использованием ресурсов, и часто вопросы устойчивости рассматриваются в качестве второстепенных по сравнению с задачей обеспечения роста. В настоящее время эта модель эксплуатации оказывает свое воздействие по следующим направлениям: ухудшение условий жизни во многих городах; ограниченность доступа к зеленым и открытым пространствам; и снижение степени жизнестойкости природных систем. Воздействие таких моделей ощущается в социальной, экологической и экономической сферах. С тем чтобы города являлись фактором экономического роста и развития, большее внимание следует уделять их качественным параметрам и условиям жизни в них.

Нехватка ресурсов

24. Азиатско-Тихоокеанский регион сталкивается с конкретными проблемами, обусловленными существующими в нем моделями энерго- и ресурсоемкого роста. Энергия, вода и продовольствие являются самыми важными природными ресурсами, служащими основой усилий в сфере развития, при этом они также наиболее уязвимы по отношению к будущему спросу. Например, в докладе Группы высокого уровня Генерального секретаря по глобальной устойчивости содержится предупреждение о том, что к 2030 году миру потребуется по крайней мере на 50 процентов больше продовольствия, на 45 процентов больше энергии и на 30 процентов больше воды.²² Большая часть этого спроса обуславливается городами и связанными с ними урбанизирующимися регионами. Быстрые темпы урбанизации Азиатско-Тихоокеанского региона приводят к возникновению проблемы растущего разрыва между предложением и ресурсами, в частности в том, что касается систем водоснабжения и санитарии, энергоснабжения, землепользования и продовольственной безопасности. Это требует новых форм управления, которые обеспечивают комплексное решение вопросов использования ресурсов и координации деятельности ключевых заинтересованных сторон. В целом,

²² United Nations Secretary-General's High-level Panel on Global Sustainability, "Resilient people, resilient planet: a future worth choosing, Overview" (New York, 2012). См. http://uscib.org/docs/GSPReportOverview_A4%20size.pdf.

срочно необходимо разорвать порочную связь между использованием ресурсов и будущим ростом городов.²³ В то же время большая часть местных органов управления и коммунально-бытовых предприятий муниципального уровня в регионе продолжает планироваться и управляться по секторальным направлениям и в рамках муниципальных районов. Редко существуют примеры комплексной координации их деятельности. Поэтому городские районы не могут в полной мере использовать преимущества интеграции и синергии между секторами водоснабжения, энергоснабжения и производства продовольствия для повышения эффективности.

Выработка комплексных решений

25. Для обеспечения долгосрочного устойчивого развития быстро растущих городов и их районов срочно необходимо принять комплексный подход, предназначенный для обеспечения всестороннего планирования и управления по ключевым секторам энерго- и водоснабжения и продовольственной безопасности.²⁴ Этот подход может и должен учитываться в рамках планирования как на национальном, так и на местном уровнях, с тем чтобы он приобрел нормативный характер. Межсекторальные и занимающиеся вопросами планирования министерства играют ключевую роль в поддержке городов по вопросам реализации их стратегий комплексного использования ресурсов.²⁵ Поскольку проблемы, связанные с потреблением городами ресурсов и границами экосистем, выходят за рамки административных границ, необходимо обеспечить большую степень координации деятельности соответствующих участников и учреждений.

26. Возможности для интеграции в рамках усилий по более эффективному рассмотрению существующих задач на основе устранения разрывов в обеспечении ресурсами городов Азиатско-Тихоокеанского региона можно обнаружить в сфере водоснабжения, удаления отходов и транспорта/мобильности.

27. Сектор водоснабжения является одним из примеров, в связи с которым повышение степени синергии и интеграции может дать значительную выгоду. Создание экоэффективной инфраструктуры водоснабжения, которая предназначена для повышения как экологической, так и экономической эффективности управления водными ресурсами в городах, и использование инструментов комплексного водопользования в городах на национальном и местном уровнях имеют важное значение для обеспечения устойчивого управления водными ресурсами в городах региона. Комплексное управление водными ресурсами в городах предназначается для улучшения водоснабжения и повышения эффективности потребления, обеспечения адекватного качества воды и обработки сточных вод; повышения экономической эффективности услуг для поддержки операций и инвестиций на цели водоснабжения, обработки сточных и ливневых вод; использования альтернативных источников водоснабжения, включая дождевую воду, и переработанной и обработанной

²³ Mark Swilling and others, "City-level decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transition", a report of the Working Group on Cities of the International Resource Panel, UNEP, 2013. См. http://www.unep.org/resourcepanel/portals/24102/pdfs/Cities-Full_Report.pdf.

²⁴ ESCAP, Background note for the Regional Workshop on Integrated Resource Management in Asian Cities: The Urban Nexus, Bangkok, 2-4 December 2013. См. www.unescap.org/events/regional-workshop-integrated-resource-management-asian-cities-urban-nexus-1.

²⁵ ESCAP, Report of the Fourth Regional Workshop on Integrated Resource Management in Asian Cities: The Urban Nexus, Ulaanbaatar, 5-7 November 2014. См. www.unescap.org/events/fourth-regional-workshop-integrated-resource-management-asian-cities-urban-nexus.

воды; привлечения общин, с тем чтобы учитывать их потребности и знания по вопросам рационального водопользования; для разработки и осуществления надлежащих стратегий и политики в целях содействия упомянутой выше деятельности; и для поддержки процесса укрепления потенциала сотрудников и учреждений.

28. При поддержке ЭСКАТО наряду с мероприятиями по укреплению потенциала и подготовкой национальных/местных документов по вопросам политики в сфере развития в целях поощрения процесса создания экоэффективной городской инфраструктуры водоснабжения в Себу, Филиппины, Бандунге, Индонезия, и Катманду на уровне общин пропагандировались бытовые системы сбора дождевых вод, удаления ливневых и обработки сточных вод, их повторного использования и переработки.²⁶ Кроме того, секретариат содействовал устойчивому использованию водных ресурсов для развития промышленности Монголии. Примеры комплексных стратегий использования ограниченных ресурсов, таких, как вода, имеют важное значение для будущего планирования городов и управления ими. Удовлетворение таких потребностей при помощи комплексных систем, например в результате использования сточных вод и более эффективного сбора воды, является важной стратегией в этой связи.

29. Увеличение доходов и потребления наряду с изменением моделей производства создают потенциал для возникновения кризиса отходов во многих городах региона. Несмотря на то, что на удаление твердых отходов расходуется от 20 по 50 процентов годовых бюджетов многих городов и поселков, они по-прежнему не могут оказывать полный спектр услуг по сбору и удалению твердых отходов экологически приемлемым образом. В настоящее время практика в области удаления твердых отходов основывается на использовании открытых свалок (и часто сопровождается частичным сжиганием) и сыпанием отходов в отвал. Такая практика обуславливает возникновение больших экологических проблем, включая загрязнение водотоков, почвы и воздуха, а также создает опасность для здоровья. В то же время большая доля органического вещества в отходах в развивающихся странах Азиатско-Тихоокеанского региона предоставляет огромные возможности для значительного сокращения объема отходов, поступающих на свалки.²⁷

30. Ряд передовых видов практики в регионе позволил приступить к изменению этой модели. Неправительственная организация Бангладеш «Уэйст Консёрн» первая применила децентрализованный, учитывающий интересы малоимущего населения и не связанный с большими затратами подход, предусматривающий использование отходов в качестве ресурсов для целей надлежащего удаления твердых отходов. При помощи ЭСКАТО ряд городов региона, включая Матале и Ратнапуру в Шри-Ланке, Куинён и Контум во Вьетнаме и Кампот в Камбодже, используют отходы в качестве одного из ресурсов на основе переработки и компостирования, которые применяются в рамках целых общин и предоставляют возможности трудоустройства для малоимущего городского населения.²⁸

²⁶ Дополнительная информация представлена на веб-сайте: <http://www.unescap.org/resources/managing-urban-water>.

²⁷ ESCAP, Quy Nhon outcome document: recommendations for the promotion of pro-poor and sustainable solid waste management in the Asia-Pacific region, Quy Nhon, Vietnam, 24-26 September 2014. См. www.unescap.org/events/regional-workshop-pro-poor-and-sustainable-solid-waste-management-secondary-cities-and-small.

²⁸ ESCAP, “Decentralized and integrated resource recovery centers in developing countries: lessons learnt from Asia-Pacific”, policy paper presented at the 2013 ISWA World Congress, Vienna, 7-11 October. См. http://waste2resource.org/wp-content/uploads/2014/03/ESCAP-paper_IRRC_ISWA-Congress.pdf.

31. В регионе отмечаются высокие темпы моторизации. Хотя более широкий доступ к частным автотранспортным средствам создает возможности для повышения степени мобильности, обычно также происходит усугубление соответствующих проблем: общественный транспорт простаивает в пробках на дорогах; снижается скорость доставки товаров; увеличивается число пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий; загрязнение воздуха оказывает отрицательное воздействие на состояние здоровья; разрушаются места общественного пользования и сокращается пространство для пешеходов и велосипедистов. Многие из этих проблем также усугубляют изоляцию уже маргинализированных групп населения, таких, как малоимущее население, инвалиды и пожилые лица. Также возникают серьезные экономические последствия, поскольку касающиеся мобильности требования ложатся большим бременем на бюджеты домашних хозяйств и муниципалитетов.²⁹ Более того, связанные с транспортом внешние издержки могут достигать более чем 10 процентов национального ВВП. Поэтому срочно необходимо обеспечить переход к устойчивой мобильности.

32. Требования в отношении мобильности могут удовлетворяться устойчивым образом при помощи общественного транспорта и немоторизованных видов транспорта в рамках комплексной системы перевозок и планирования землепользования с одновременным контролем за использованием частных автотранспортных средств. Вместо того, чтобы строить больше дорог, ограниченное дорожное пространство можно использовать для приоритизации движения общественного транспорта, велосипедистов и пешеходов путем создания специальных полос для движения автобусов и расширения тротуаров. Кроме того, следует приоритизировать инвестиции в основывающийся на железных дорогах транспорт как в рамках стран, так и городов, с тем чтобы содействовать мобильности и укреплять связи между сельскими и городскими районами.

Зеленый урбанизм

33. При помощи концепции «зеленого урбанизма» можно обеспечить большую степень интеграции природных ресурсов в рамках процесса планирования и развития городов. «Зеленый урбанизм» является концептуальной моделью планирования городов на основе обеспечения отсутствия каких-либо выбросов и отходов. Эта концепция поощряет такое компактное и энергоэффективное развитие городов, которое предназначается для преобразования существующих физических структур в городах и восстановления постиндустриальных городских центров. В ряде городов региона устанавливаются амбициозные цели, касающиеся сокращения объемов выбросов парниковых газов. Например, в Китае на экспериментальной основе осуществляются планы создания низкоуглеродных городов и провинций, а также низкоуглеродной транспортной системы; в Сеуле приняты обязательства по сокращению объема выбросов парниковых газов на 40 процентов к 2030 году при помощи повышения энергоэффективности; а в Токио осуществляется рассчитанный на 10 лет проект сокращения выбросов углерода, цель которого заключается в сокращении объемов выбросов на 25 процентов с уровня 2010 года к 2020 году на основе передовых мер по экономии энергии и обеспечению строгого соблюдения существующих положений. Создание низкоуглеродных городов также предоставляет возможности для использования альтернативных проектов и строительных материалов, а также новаторских технологий, и может расширять ориентированные на будущее возможности городов в сфере бизнеса.

²⁹ ESCAP and UN-Habitat, *State of Asia-Pacific Cities 2015* (forthcoming).

34. Концепция «зеленого урбанизма» выходит за рамки физических аспектов городского окружения и охватывает социальное и экологическое измерения устойчивого развития городов. Она предусматривает пропаганду целостного подхода к вопросам планирования и изменение модели городской системы, которая позволяет проводить перемены без какого-либо отрицательного воздействия на планетарные границы и экосистемы. Для оптимального сохранения природных ресурсов – воздуха, воды и биоразнообразия – в целях обеспечения устойчивости и охраны окружающей среды в городах разработаны его принципы, включающие 15 элементов.³⁰

35. Необходимость повышения эффективности использования ресурсов в поддержку будущего развития городов имеет важное значение с учетом увеличения объема потребления ресурсов городами, которые выходят за рамки экосистем и административные границы. Это требует улучшения координации и наличия таких систем, которые объединяют различных участников и учреждения.

V. Создание устойчивых городов

36. В городах региона возводятся впечатляющие строения и объекты, которые часто маскируют неустойчивую основу такого процесса. В предстоящие годы воздействие изменения климата будет дополняться существующими в регионе конкретными факторами уязвимости, а именно: большое число городов, которые могут пострадать в результате повышения уровня моря, наводнений, бедствий и других явлений. Во все большей степени признается, что городские районы региона срочно нуждаются в программе действий по обеспечению устойчивости, охватывающей ее экологические, экономические и социальные измерения.

Города, находящиеся в опасном положении

37. Азиатско-Тихоокеанский регион является наиболее подверженным стихийным бедствиям и изменению климата регионом. В период 2000-2010 годов восемь из 12 самых сильных зафиксированных бедствий произошли в Азиатско-Тихоокеанском регионе.³¹ В ходе проведения исследования ЭСКАТО было обнаружено, что в период 1970-2014 годов число жертв бедствий в регионе составило 2 млн. человек, или почти 56,6 процента от общего числа жертв в глобальном масштабе. На протяжении того же периода субрегион Южной и Юго-Западной Азии продемонстрировал самый большой средний показатель числа случаев смерти: в среднем в результате того или иного бедствия погибли 625 человек, а экономические потери также находились на самой высокой отметке, достигавшей 1,15 трлн. долл. США – 40,7 процента от общемирового показателя.³² Политикам стран региона следует использовать комплексные и инклюзивные стратегии для повышения степени устойчивости городов к будущим потрясениям и бедствиям.

³⁰ S. Lehmann and K. Thornton, “Planning principles for sustainable and green cities in the Asia-Pacific region: a new platform for engagement”, report commissioned by ESCAP for a workshop at the seventh CITYNET Congress, Seoul, November 2013.

³¹ ESCAP, UN-Habitat and the Rockefeller Foundation, *Quick Guide for Policy Makers: Pro-poor Urban Climate Resilience in Asia and the Pacific* (Nairobi, UN-Habitat and Bangkok, ESCAP, 2014).

³² ESCAP, “Overview of natural disasters and their impacts in Asia and the Pacific 1970-2014”, ESCAP technical paper, Bangkok, 2015. См. <http://www.unescap.org/resources/overview-natural-disasters-and-their-impacts-asia-and-pacific-1970-2014>.

38. Прибрежные города региона чрезвычайно подвержены воздействию изменению климата, в частности, повышению уровня моря и более сильным циклонам, тайфунам и штормам. Такая уязвимость непосредственно угрожает ряду наиболее густонаселенных, быстро растущих и охваченных глобальными связями городов. Многие города, включая мегагорода, подвержены целому ряду опасных природных явлений ввиду их расположения на побережье или вдоль линии разлома. В случае малых островных развивающихся государств такая уязвимость дополнительно усугубляется в результате того, что в районе повышенной опасности располагается единственный или основной городской центр, например, Мале (Мальдивские Острова), Тарава (Кирибати) и Апия (Самоа).

39. По оценкам, приблизительно половина городского населения Азиатско-Тихоокеанского региона проживает в низко располагающихся прибрежных районах. Такие города Азии, как Бангкок, Дакка, Джакарта, Калькутта, Манила, Хошимин, располагаются в низко лежащих прибрежных зонах и будут затронуты повышением уровня моря. В прибрежных городах воздействие повышения уровня моря усугубляется оседанием почвы в результате оттока грунтовых вод. Повышение уровня моря может оказать большое воздействие на глобальную экономику и международную торговлю, поскольку 38 процентов самых крупных портовых городов мира располагается в регионе.³³

40. Непланируемая урбанизация в сочетании с быстрым увеличением численности населения, отсутствием планирования, плохой инфраструктурой и неадекватным использованием водных ресурсов и регулированием сточных вод приводит к значительной деградации окружающей среды и увеличению числа людей, подверженных связанным с изменением климата бедствиям в регионе. Борьба с наводнениями в городах также может иметь более широкие региональные и глобальные последствия. Например, в результате наводнения 2011 года в Таиланде были повреждены заводы, принадлежащие одному из самых крупных производителей жестких дисков в мире, в результате чего были серьезно нарушены глобальные поставки компьютеров. После этого разрушительного наводнения власти Таиланда как на центральном, так и на местном уровнях стали работать сообща в целях уменьшения рисков, связанных с наводнениями, с учетом полученных уроков.

41. Необходимо улучшить знания и платформы для обмена опытом и политические рамки по вопросам борьбы с наводнениями в городах. Например, в сотрудничестве с министерством иностранных дел и торговли Республики Корея и Корейской ассоциацией водоснабжения и удаления сточных вод ЭСКАТО организовала региональный практикум по вопросам изменения климата и борьбы с наводнениями в городах, который проходил в Тэгу, Республика Корея, 19-20 марта 2013 года. Он позволил получить четыре приоритетных политических рекомендаций в форме принятого в Тэгу «Итогового документа». В контексте борьбы с наводнениями в городах в Азиатско-Тихоокеанском регионе, прежде всего в регионе Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), ключевые выводы касаются того, что городам необходимо: а) укрепить институциональные рамки для поддержки деятельности по повышению потенциала правительств, прежде всего местных органов управления; б) учитывать вопросы борьбы с наводнениями в городах в ходе городского и регионального планирования, включая планирование по

³³ R. J. Nicholls and others, "Ranking port cities with high exposure and vulnerability to climate extremes: exposure estimates", OECD Environment Working Papers, No. 1 (Paris, OECD, 19 November 2008). См. www.oecd-ilibrary.org/environment/ranking-port-cities-with-high-exposure-and-vulnerability-to-climate-extremes_011766488208.

вопросам землепользования; с) содействовать участию широкого спектра заинтересованных сторон; и d) эффективно управлять финансовыми ресурсами для целей борьбы с наводнениями в городах.³⁴

Обеспечение устойчивости городов к изменению климата в интересах малоимущего населения

42. Городское малоимущее население в непропорционально большой степени подвержено влиянию изменения климата ввиду сочетания таких факторов, как опасное расположение районов их проживания, неадекватность жилья и зачастую ограниченный потенциал для подготовки к экстремальным погодным явлениям и медленно возникающим последствиям изменения климата, борьбы с ними и восстановления после них. На деле воздействие изменения климата и его неустойчивость создают угрозу полученным в результате большой проделанной работы достижениям в сфере сокращения масштабов нищеты и развития и в некоторых случаях подрывают их.

43. С учетом значительной степени зависимости городского малоимущего населения от изменения климата его общинам следует оказывать активную поддержку в усилиях по укреплению потенциала противодействия. Городские общины малоимущего населения также могут делать больше для того, чтобы понизить степень своей уязвимости, особенно в тех случаях, когда местные органы управления и другие ключевые участники деятельности в городах осведомлены об их потребностях и готовы оказывать им поддержку. В самом крайнем случае их нужды следует учитывать в ходе связанных с изменением климата мероприятий с тем, чтобы не усугублять их уязвимость. Основная цель должна заключаться в активной интеграции усилий по уменьшению масштабов бедности с мероприятиями по борьбе с изменением климата. По-другому просто быть не может.³⁵

44. На пути укрепления потенциала противодействия городов в связи с изменением климата существует много препятствий. К их числу относятся неадекватность усилий различных органов власти по учету проблем изменения климата в рамках национальных стратегий и программ и отсутствие конкретных стратегий и планов действий. Для рассмотрения этих вопросов требуется финансовая помощь как со стороны местных, так и международных участников, а также политическая воля и региональная координация, сотрудничество и приверженность. Выбор наиболее уместных мер по адаптации является трудным делом, при этом часто во внимание принимаются политические, а не экономические факторы. Кроме того, как правило, планировщики недооценивают потенциал адаптации городского малоимущего населения, деятельность которого по уменьшению воздействия носит характер обычной практики, основывающейся на многолетнем опыте.

45. Города должны разработать такие подходы и средства, которые обеспечат повышение степени их устойчивости к изменению климата и другим бедствиям. При этом политикам стран региона следует разрабатывать комплексные и инклюзивные стратегии для повышения потенциала противодействия городов будущим потрясениям и бедствиям, включая те из них, которые связаны с

³⁴ ESCAP, “Daegu workshop outcome document. Priority policy recommendations for urban flood management in the context of climate change in the Asia-Pacific region”, Regional Workshop on Climate Change and Urban Flood Management, Daegu, Republic of Korea, 19-20 March 2013. См. www.unescap.org/events/regional-workshop-climate-change-and-urban-flood-management.

³⁵ ESCAP, UN-Habitat and the Rockefeller Foundation, *Quick Guide for Policy Makers: Pro-poor Urban Climate Resilience in Asia and the Pacific* (Nairobi, UN-Habitat and Bangkok, ESCAP, 2014).

изменением климата в городах. Необходимо расширить деятельность по снижению степени уязвимости городов региона к бедствиям и воздействию изменению климата на основе укрепления потенциала городов (отдельно взятых лиц, общин, учреждений, компаний и систем) для обеспечения выживания, адаптации и процветания в условиях потрясений и кризисов.

VI. Города для всех

Задействование разнообразия на основе равенства

46. В результате экономического развития, растущей степени региональной соединяемости и социальных и демографических перемен города региона будут претерпевать глубокие социальные преобразования. Те города и страны, которые наилучшим образом смогут задействовать эти перемены и управлять ими, по всей видимости, окажутся наиболее успешными и конкурентоспособными. В рамках региона города должны стать более инклюзивными, удобными для жизни и доступными для всех. Это предусматривает повышение степени интеграции экономических и социальных стратегий, политики и планирования по вопросам городов. Стандартный подход к планированию городов и стандартные институциональные системы все больше будут становиться неэффективными и утрачивать свое значение в условиях растущего социального разнообразия и перемен, обусловленных глобализацией.

47. Хотя регион успешно обеспечил ликвидацию крайней нищеты в последние десятилетия, сохранение малоимущего населения в городах, неравенство и маргинализация в них по-прежнему являются одними из важных проблем. В Азиатско-Тихоокеанском регионе малоимущее население городов и даже новый средний класс продолжают полагаться на использование неформальных систем в связи с удовлетворением своих потребностей в жилье, земле, инфраструктуре, услугах и транспорте. Неформальные поселения остаются наиболее доступным в стоимостном и физическом планах вариантом места проживания малоимущего населения. В регионе существуют явные проявления неравенства, изоляции и упадка официальных систем. Более 550 млн. человек в регионе проживают в трущобах,³⁶ при этом данный показатель увеличивается.³⁷ До тех пор пока городское малоимущее население не является официально признанным, ему отказывается в правах на проживание в городах, безопасное владение землей и доступ к базовым услугам.

Рост среднего класса в городах

48. Одно из основных изменений в социальной структуре в последнее время связано с быстрым ростом нового среднего класса.³⁸ В настоящее время Азиатско-Тихоокеанский регион является местом проживания наибольшего числа представителей среднего класса в мире, приблизительно 2 млрд. человек, при этом большинство из них – это жители городов.³⁹ По прогнозам, доля

³⁶ UN-Habitat, *The State of Asia-Pacific Cities 2010/11* (Fukuoka, Japan, 2010).

³⁷ UN-Habitat, *State of the World's Cities Report 2012/2013: Prosperity of Cities* (New York, Routledge, 2013).

³⁸ Phu Huynh and Steven Kapsos, "Economic class and labour market inclusion: poor and middle class workers in developing Asia and the Pacific", ILO Asia-Pacific Working Paper Series, Economic and Labour Market Analysis Department, Regional Office for Asia and the Pacific, July 2013. См. www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_218752.pdf.

³⁹ Asian Development Bank, "Special chapter. The Rise of Asia's Middle Class", in *Key Indicators for Asia and the Pacific* (Mandaluyong City, Philippines, 2010).

среднего класса стран Азиатско-Тихоокеанского региона в глобальном масштабе увеличится с 28 процентов в 2009 году до 66 процентов в 2030 году.⁴⁰ Увеличение среднего класса окажет глубокое культурное, экономическое и политическое воздействие на регион и его города и преобразует социальную среду городов региона в результате изменения моделей потребления, отдыха и мобильности.

Инвестиции в целях обеспечения социальной сплоченности

49. Рост численности населения, относящегося к среднему классу городов, не является инклюзивным процессом. Бедность и уязвимость в городах сохраняют характер важных вопросов, стоящих в регионе. Увеличение степени неравенства может подрывать социальную сплоченность и единогласие в обществе. С учетом того, что региональная соединяемость приобретает все большее значение для региона, а также с учетом того, что она, по всей видимости, приведет к повышению степени мобильности рабочей силы, большее внимание потребуется уделять потребностям и правам трудящихся-мигрантов и их семей. Не располагающие соответствующими документами трудящиеся-мигранты находятся особенно в неблагоприятном положении в том, что касается доступа к услугам, безопасности владения и жилья. Ликвидация этих недостатков в системе их прав имеет важное значение для того, чтобы города стали более инклюзивными и доступными для всех.

50. В целом, дополнительные инвестиции должны направляться на укрепление систем социальной поддержки и защиты в интересах городского населения региона. В большей части стран региона изменение структуры семьи и гендерных ролей приводит к упадку традиционных систем поддержки. С учетом быстрого демографического перехода городам потребуется учитывать вопросы старения населения, последствия которого затрагивают как «мягкие», так и «твердые» объекты инфраструктуры. В период 1990-2014 годов численность пожилого населения региона (в возрасте 65 лет и старше) почти удвоилась (со 173 млн. человек до более чем 330 млн. человека). На протяжении следующих 20 лет предполагается, что пожилое население удвоится по сравнению с нынешним показателем на уровне 330 млн. человек.⁴¹ Поэтому приблизительно 60 процентов пожилого населения мира проживает в Азиатско-Тихоокеанском регионе.⁴² Города региона столкнутся с большими проблемами, обусловленными процессом его демографического перехода. Для поддержки процесса старения на местах и обеспечения активного старения населения (включая вопросы занятости), а также доступа к социальным услугам потребуются значительные перемены в моделях планирования и инвестициях, с тем чтобы предупредить такой процесс, в результате которого пожилые люди станут в будущем малоимущим населением городов.

51. В целом, городам региона необходимо поощрять более сбалансированные модели роста и инвестиции в этих целях. Хотя в основном города региона являются безопасными местами проживания, увеличение степени неравенства может подрывать социальную сплоченность и консенсус. В настоящее время слишком много людей в городах не располагают доступом к надлежащему жилью, недорогим услугам здравоохранения и новым системам социальной

⁴⁰ Homi Kharas and Geoffrey Gertz, "The new global middle class: a cross-over from West to East", Wolfensohn Center for Development, 2010.

⁴¹ ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2014* (United Nations publication, ST/ESCAP/2704).

⁴² ESCAP "Factsheet: preparing for ageing societies in Asia and the Pacific", November, 2013. См. www.unescap.org/resources/preparing-ageing-societies-asia-and-pacific.

защиты и не могут пользоваться механизмами, гарантирующими права собственности.⁴³ Происходящие социальные преобразования потребуют наличия в равной мере учитывающих интересы всех сторон стратегий и мер для удовлетворения существующих потребностей и изменяющегося спроса. По всей видимости, растущая степень социального разнообразия затруднит процесс разработки социальной политики, однако преобразующая социальная политика предоставляет для многих городов в регионе возможности. На деле, по всей видимости, инвестиции в людей станут одним из ключевых факторов обеспечения будущего роста и процветания городов. Для этого потребуются сдвиг в экономической и социальной политике, в рамках которой больше инвестиций осуществляется в социальный капитал и политика по вопросам городов в большой степени ориентирована на инклюзивный рост.

VII. От конкурентного к совместному управлению

Возобновление повестки дня по вопросам управления городами

52. Отсутствие эффективного управления городами и процессом урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе в основном обусловлены вакуумом, связанным со скорее меньшими, чем большими масштабами деятельности органов управления. Несомненно, это не означает, что правительствам следует пытаться охватить все. Вместо этого им следует играть активную и стратегическую роль в управлении процессом развития городов для обеспечения социальной, экологической и экономической устойчивости. Эта роль не может выполняться ни частным сектором, ни гражданским обществом.

53. Рамки управления региона становятся все более неэффективными и недостаточными для рассмотрения моделей и масштабов городского роста. Многие города Азиатско-Тихоокеанского региона управляются на основе устаревших правовых и нормативных рамок и институциональных положений. Эффективные положения о распределении обязанностей трудно разрабатывать и выполнять. В рамках полностью централизованных или децентрализованных систем не удается находить решения, соответствующие масштабам и темпам перемен. Существуют очевидные разрывы и проблемы, обусловленные несвязанностью различных форм управления. Для решения задач управления в ходе процесса урбанизации региону следует обратиться к рамкам для скоординированного управления деятельностью в городах, учреждениях и на различных административных уровнях. Конкурирующие модели не обеспечат необходимых перемен.

54. По мере процесса экономической интеграции региона (о чем свидетельствует создание Экономического сообщества АСЕАН) потребуется обеспечить большую степень регионального сотрудничества городов и повышение их роли в региональной соединяемости. Необходимо укрепить и разработать новые формы управления в городах для решения таких задач и использования связанных с ними возможностей. Для этого следует устранить недостатки в деятельности местных органов управления в том, что касается их мандатов, институциональных механизмов, финансирования и потенциала. Это также должно обеспечить более транспарентные и предусматривающие участие всех заинтересованных сторон формы управления и региональную деятельность по подготовке новых вариантов национальных стратегий по вопросам городов.

⁴³ ESCAP, *The Promise of Protection: Social protection and development in Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.11.II.F.5).

Решение проблем финансирования городов

55. Для решения проблем региона, касающихся создания дополнительных и инклюзивных объектов инфраструктуры, срочно необходимо устранить нехватку финансовых средств. По прогнозам Азиатского банка развития (АБР), в период 2010-2020 годов для устранения нехватки средств на цели создания инфраструктуры в регионе потребуется 8 трлн. долл. США.⁴⁴ По оценкам ЭСКАТО, каждый год в регионе требуется приблизительно 2,5 трлн. долл. США для покрытия расходов на инфраструктуру в целях удовлетворения растущих потребностей, обусловленных урбанизацией, и для борьбы с бедностью. Кроме того, в своем анализе Всемирный банк утверждает, что ежегодно для покрытия новых потребностей в инвестициях на цели создания инфраструктуры только в Южной Азии будет требоваться от 1,7 трлн. долл. США до 2,5 трлн. долл. США, или от 6,6 до 9,9 процента ВВП за 2010 год.⁴⁵ Южная Азия является важным примером, поскольку она представляет собой один из наиболее густонаселенных субрегионов и срочно нуждается в расширении процесса оказания базовых услуг и удовлетворении потребностей в инфраструктуре с одновременным решением проблем равенства и предоставления доступа.

56. Даже несмотря на то, что реформы позволили улучшить практику по вопросам планирования, сохраняются большие недостатки в процессе осуществления стратегий и долгосрочного финансирования. Как правило, источники поступлений местных органов управления не обеспечивают достаточных средств для удовлетворения больших долгосрочных потребностей в финансовых средствах для создания объектов инфраструктуры, поскольку бюджеты местных органов власти часто необходимо использовать для покрытия базовых расходов за счет поступлений. Финансирование на определенных условиях может служить для улучшения показателей деятельности и проведения реформ в рамках местных органов управления. Данные показывают, что налоги на имущество, как правило, составляют лишь 20 процентов от поступлений на местном уровне, в основном потому, что небольшому числу местных органов управления удается в полной мере получать все причитающиеся налоги на имущество. Те города, которые улучшили практику в области налогообложения имущества и получения соответствующих налогов, смогли значительно увеличить объем своих поступлений. Как альтернативный вариант международные финансовые учреждения играют важную роль в финансировании объектов городской инфраструктуры во всех странах региона.⁴⁶

57. Существуют явные проблемы, обусловленные разорванностью форм управления. Децентрализация в значительной части стран Азиатско-Тихоокеанского региона на протяжении последних двух десятилетий принесла неоднозначные результаты, отчасти по той причине, что зачастую она обусловлена конкурирующими между собой интересами и позициями, включая лишение права голоса местных органов управления, маргинализацию различных групп общества и перегруженность национальных правительств.

⁴⁴ ADB, *Infrastructure for Supporting Inclusive Growth and Poverty Reduction in Asia* (Mandaluyong City, Philippines, 2013).

⁴⁵ Luis Andres, Dan Biller and Matias Herrera Dappe, "Infrastructure gap in South Asia: infrastructure needs, prioritization, and financing", World Bank Policy Research Working Paper No. 7032 (World Bank Group, September 2014). См. www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/16/000158349_20140916083708/Rendered/PDF/WPS7032.pdf.

⁴⁶ ESCAP and UN-Habitat, *The State of Asia-Pacific Cities 2015* (forthcoming).

58. В то же время необходимо обеспечить большую степень подотчетности и прозрачности. Такие инициативы, как «Гражданская хартия» в Индии, Малайзии и на Филиппинах и «Гражданская подотчетность» на Соломоновых Островах и в Шри-Ланке, оказались успешными инструментами, при помощи которых граждане могут обеспечивать подотчетность правительств за их стратегии и представлять свои предложения относительно различных улучшений.⁴⁷ Национальные стратегии обеспечения большей прозрачности служат хорошими рамками, однако надлежащее управления городами также требует наличия обладающих соответствующими полномочиями и возможностями местных органов управления.

59. Новые формы децентрализации и местного управления предоставляют в настоящее время варианты для более гибкого оказания услуг и лучшего охвата малоимущего населения, а также открывают новые пути для участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне. Возникновение онлайн-систем в качестве новых механизмов управления (электронное управление) повышает степень прозрачности и эффективность управления городами, о чем свидетельствует опыт нескольких городов Азиатско-Тихоокеанского региона. Например, Служба государственных закупок Кореи создала систему электронных закупок, которая обеспечивает большую прозрачность и оперативность деятельности в области государственных закупок и используется другими странами.

60. Без более комплексных подходов, которые могут лучше увязывать процесс планирования в городах с национальным планированием и обеспечивать акцент на укрепление связи городского роста с национальным и региональным развитием, будут сохраняться значительные недостатки в сфере управления. В интересах самых крупных городов и урбанизирующихся регионов в Азиатско-Тихоокеанском регионе следует применять новые механизмы многоуровневого управления. В малых и средних городах и поселках региона потребуется обеспечить укрепление существующих в них учреждений и потенциала.

61. Важное значение для повышения эффективности управления городами имеют функциональные отношения между различными уровнями правительства, прежде всего между национальными и местными органами управления. Для решения соответствующих задач срочно необходимо активизировать процесс проведения важных реформ, предназначенных для:

а) предоставления национальным и субнациональным органам управления надлежащих мандатов и систем для планирования процесса устойчивого развития городов;

б) создания надлежащих и инклюзивных механизмов управления, отражающих интересы всех участников деятельности в городах;

в) создания стимулов для финансирования инвестиционной деятельности, необходимой для поддержки процесса перехода к реализации повестки дня по вопросам устойчивости;

г) расширения масштабов участия и управления необходимыми реформами в рамках субнациональных органов управления и создания систем для повышения качества процесса принятия решений;

⁴⁷ Dennis Arroyo and Karen Sirker, "Stocking of social accountability initiatives in the Asia-Pacific region", The World Bank Institute Community Empowerment and Social Inclusion Learning Program (Washington D.C., 2005).

- e) создания стимулирующих рамок на всех уровнях для содействия капиталовложениям и их стимулированию;
- f) обеспечения устойчивого производства и потребления, включая охрану экологических услуг;
- g) укрепления потенциала, необходимого для обеспечения перемен, в том числе в результате эффективной координации деятельности с участием ключевых заинтересованных сторон местного и национального уровней;⁴⁸

VIII. Выводы: вопросы, доводимые до сведения Комиссии

62. Как показано в настоящем документе, быстрая урбанизация содействовала экономическому успеху региона на протяжении последних десятилетий, однако традиционные формы планирования городов и управления ими не обеспечили решения задач, обусловленных урбанизацией. Это привело к возникновению ряда важных проблем. Следует отметить, что растущая степень неравенства и деградация окружающей среды и риски, связанные с этим, создают серьезную угрозу устойчивому и поступательному процессу обеспечения процветания.

63. Ясно, что существующие в регионе рамки управления становятся все более неадекватными для решения проблем, связанных с моделями и масштабами городского роста, происходящего в регионе. Задействование потенциала урбанизации для целей социального-экономического развития и содействия устойчивому развитию требует переосмысления политических мер по решению важнейших проблем городов, стоящих в регионе.

64. В этой связи Комиссия, возможно, рассмотрит:

- a) направления и предложения по ключевым стратегиям и инициативам, которыми секретариат будет заниматься в ходе проведения работы по устойчивому развитию городов;
- b) направления и предложения по ключевым вопросам для обсуждения в ходе шестого Азиатско-тихоокеанского форума городов и Регионального подготовительного совещания высокого уровня в связи Хабитат III для Азиатско-Тихоокеанского региона;
- c) создание региональной платформы для обмена знаниями и сотрудничества по стратегиям устойчивого развития городов. Такая платформа могла бы охватывать веб-сообщество экспертов и специалистов по национальным/местным стратегиям по проблемам городов, с тем чтобы обобщить существующие знания и опыт региона, а также на регулярной основе проводить политический диалог;
- d) поощрение диалога на региональном уровне по вопросу о том, каким образом устранять экономические, социальные и экологические разрывы с учетом национального опыта и знаний;
- e) укрепление регионального сотрудничества в целях поощрения устойчивого развития городов на основе скоординированного управления

⁴⁸ ESCAP, "Conclusions and recommendations of the Expert Group Meeting on the Role of Local Government in The Future We Want", Bangkok, 28 October 2013. См. www.unescap.org/events/role-local-governments-future-we-want.

городами. В частности, рассмотреть возможность осуществления программы по теме «Участвующие в сотрудничестве города Азиатско-Тихоокеанского региона». Такая программа могла бы быть посвящена трем уровням координации на уровне городов: сотрудничество между городами, между городскими районами и внутри городов в рамках разработки национальных стратегий по проблемам городов для обеспечения устойчивого, инклюзивного и экологичного развития городов;

f) пересмотр существующей практики финансирования и выявление тех областей, в которых местные органы управления могут улучшить показатели своей финансовой деятельности и управления существующими активами;

g) создание улучшенных систем управления данными и инструментов для улучшения аналитической основы планирования, управления и устойчивого развития будущих городов.
