



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

13 June 2016

Russian

Original: English

Подготовительный комитет Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III)

Третья сессия

Сурабая, Индонезия, 25–27 июля 2016 года

Установочный документ № 4: городское управление, потенциал и институциональное развитие*

Записка секретариата

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) препровождает настоящим установочный документ под названием «Городское управление, потенциал и институциональное развитие», подготовленный членами Группы по вопросам политики 4.

Каждая из групп «Хабитат III» по вопросам политики совместно возглавляется двумя международными организациями, а в ее состав входит до 20 экспертов, выступающих в индивидуальном качестве и занятых в самых разных сферах, включая академические круги, правительственные структуры, гражданское общество и другие региональные и международные органы.

С составом Группы по вопросам политики 4 и рамочными параметрами для ее установочного документа можно ознакомиться по адресу: www.habitat3.org.

* Настоящий документ публикуется без официальной корректуры.



Установочный документ 4: городское управление, потенциал и институциональное развитие

Резюме

После Конференции Хабитат II в 1996 году более широкий контекст городского развития значительно изменился и многие городские проблемы стали более очевидными и заметными. Глобализация экономики и систем ценностей, рост населения и быстрая урбанизация, опасность изменения климата и ухудшение состояния окружающей среды, растущее неравенство, глобальная миграция, общемировые риски для здоровья и воздействие новых технологий — все эти факторы изменяют характер проблем, с которыми сталкиваются городские руководители и общества. В этом установочной документе для Хабитат III основное внимание уделяется вопросам городского управления, потенциала и институционального развития и определяются следующие 10 ключевых идей, опирающихся на право на жизнь в городе и принципы устойчивого и справедливого развития и территориального равенства:

В целом, городские управленческие структуры и учреждения в большинстве стран должны эволюционировать, чтобы быть в состоянии решать острые проблемы. Системы городского управления в большинстве стран сегодня не способны это делать и нуждаются в кардинальных реформах в целях обеспечения устойчивого развития городов. Эти реформы должны выходить за рамки секторальной политики и должны предусматривать взаимодействие между различными органами управления и негосударственными субъектами, способствовать сбалансированному распределению полномочий, потенциала и ресурсов, включая пересмотр законодательных, нормативных и бюджетно-финансовых рамок.

Во многих странах нынешние институциональные рамки не позволяют городским органам управления полностью выполнять свои обязанности. Недостаточная децентрализация, нехватка ресурсов, недостаточный потенциал и непрочная база для взаимодействия с гражданским обществом и основными заинтересованными сторонами ослабляют системы городского управления. Многие страны страдают от нечеткого распределения обязанностей между различными ярусами правительства, что приводит к дублированию ролей и к тому, что некоторые сферы работы остаются неохваченными. Такие неэффективные многоуровневые системы управления подрывают процессы планирования, могут задерживать расходование бюджетных средств, связаны с более высокими операционными издержками, являются причиной экономической неэффективности во все большем количестве секторов и снижают уровень транспарентности и подотчетности.

Города и городские общества продолжают страдать от дисбаланса политической власти и недостаточно широкого охвата и участия. В процессе коллективного принятия решений пока не удалось устранить разрыв между более широкими и, как правило, общенациональными программами развития и потребностями населения на местах. Хотя представительная демократия является важным механизмом осуществления гражданами своих прав, механизмы более широкого участия страдают от структурных ограничений. Женщины, молодежь, этнические меньшинства, городская беднота и другие находящиеся

в неблагоприятном положении группы, например инвалиды, до сих пор не привлекаются к процессам принятия решений. Неравенство, недостаточный доступ к основным услугам, нехватка достойного жилья, отсутствие гарантий занятости и ее неформальный характер являются теми факторами, которые обуславливают пространственную раздробленность и социальную разрозненность городов. Чтобы избежать обострения социальной напряженности и недовольства политическими системами, населению необходимо предоставить более широкие возможности для формулирования его требований.

Расширение метрополитенских районов и увеличение разрыва между ними и промежуточными городами создают дополнительные проблемы для городских и общенациональных органов управления. Рост крупных метрополитенских районов — например мегаполисов, мегагородов, городских регионов и коридоров — приводит к преобразованию городского ландшафта, что создает новые проблемы для системы управления метрополитенскими районами. Слабая система управления метрополитенскими районами ограничивает возможности для развития и снижает привлекательность метрополитенских районов в качестве краеугольного камня национального развития. В то же время отсутствие или неадекватность стратегий развития промежуточных городов, особенно в развивающихся странах (на которые придется наибольшая часть прироста городского населения в предстоящие годы), препятствует созданию прочной системы градостроительства и сбалансированному региональному социально-экономическому развитию.

Прежде всего, новое городское управление должно иметь демократический, всеохватывающий, многосторонний и многоуровневый характер. Эффективное многоуровневое управление должно опираться на широкий консультативный процесс, осуществляемый с участием механизмов вертикальной и горизонтальной интеграции. Вертикальная интеграция предусматривает сотрудничество между национальными, региональными и местными органами власти (и в конечном счете надгосударственными учреждениями). Горизонтальная интеграция предусматривает сотрудничество между отраслевыми министерствами и департаментами, муниципалитетами и государственными учреждениями на том же уровне управления. Кроме того, с учетом сложного и разнообразного характера городов и местного контекста многоуровневое управление должно охватывать сотрудничество между правительственными и неправительственными субъектами, в первую очередь субъектами гражданского общества и частным сектором. Интеграции на всех уровнях будут во все большей степени способствовать перевод всей информации в цифровую форму и переход к цифровому управлению.

Новое городское управление требует эффективных национальных стратегий городского и территориального управления. Национальные механизмы городского управления должны обеспечивать эффективное многоуровневое управление с помощью четких правовых и институциональных структур, действующих на основе принципов subsidiarity и децентрализации (уважение местных органов самоуправления, четкое распределение полномочий и обязанностей и т.д.), надлежащего межправительственного распределения финансовых ресурсов и расширения прав и возможностей граждан. Выделение большей доли национальных ресурсов субнациональным органам власти должно сопровождаться созданием механизмов уравнивания возможностей для сокращения неравенства между регионами, метрополитенскими райо-

нами и промежуточными городами в целях обеспечения синергизма и взаимодополняемости между городами и территориями.

Местные и субнациональные органы власти создают базу для нового городского управления и играют ключевую роль в осуществлении Новой программы развития городов. Прочные и способные местные органы власти создают фундамент для всеохватывающего и устойчивого городского развития на основе подотчетных систем городского управления и сбалансированного участия многочисленных заинтересованных сторон. Создание моделей городского управления в XXI веке невозможно без расширения прав и возможностей местных органов власти и укомплектования их сотрудниками-профессионалами. Для содействия межмуниципальному сотрудничеству, в том числе сотрудничеству между городскими и сельскими муниципалитетами, следует принимать меры, стимулирующие экономию за счет роста масштабов и интеграции. Децентрализация, с одной стороны, наделяет правами и, с другой стороны, накладывает обязанности. Расширение обязанностей и функций местных органов власти требует открытости и транспарентности и в то же время подотчетности и проявления ответственности.

Ключевым компонентом нового городского управления является эффективное управление метрополитенскими районами. Национальные правительства должны создать условия для управления метрополитенскими районами, привлекая к процессу реформ как местные, так и региональные органы управления. Поскольку не существует единого для всех решения, в одной и той же стране могут создаваться различные модели, позволяющие реагировать на конкретные потребности различных городских агломераций. Наиболее важно то, что предоставление этим агломерациям полномочий на решение острых проблем, с которыми сталкиваются метрополитенские районы (эти полномочия могут иметь специфический характер с сильным уклоном в сторону территориально-пространственного управления), требует обеспечения демократической законности, нормативно-правовых рамок и надежных механизмов финансирования систем управления метрополитенскими районами.

Для обеспечения динамичности и вовлеченности гражданского общества необходимо четко признать права граждан. Официальные процедуры участия должны дополняться партнерскими отношениями, которые выходят за рамки консультирования по вопросам стратегий/мероприятий и предусматривают признание групп гражданского общества в качестве активных партнеров в области нового городского управления. Следует применять новаторские и эффективные механизмы участия, способствующие конструктивному взаимодействию и эмансипации всех жителей и обеспечению того, чтобы в процессе преобразования городов гарантировались социальная справедливость, условия для нормальной жизни и демократическое управление. Наряду с активной и представительной демократией другими ключевыми элементами нового городского управления являются транспарентность и подотчетность.

Необходимо ускорить создание потенциала для городского управления. При принятии мер по совершенствованию дифференцированных механизмов городского управления необходимо принимать во внимание институциональные возможности, технические и профессиональные навыки отдельных лиц и опыт местных руководителей. Особую актуальность приобретает, в частности, создание потенциала, предназначенного для городского планирования,

составления бюджета, распоряжения государственным имуществом, управления в цифровую эпоху, сбора данных и взаимодействия с другими заинтересованными сторонами. Деятельность по созданию потенциала должна выходить за рамки обычной учебной подготовки и должна стимулировать процесс обучения в кратко-, средне- и долгосрочном плане.

I. Цели и рамки установочного документа и его вклад в подготовку Новой программы развития городов

1. Успешное осуществление Новой программы развития городов будет зависеть от надлежащего, демократического, эффективного и инклюзивного городского управления и институциональных структур. Новая программа развития городов должна опираться на директивные положения Стамбульской декларации, в которых государства-члены признали, что местные власти являются ключевыми партнерами в процессе городского управления, и подтвердили роль гражданского общества и частного сектора¹. В то же время Новая программа развития городов должна быть тесно связана с Повесткой дня на период до 2030 года², Парижским соглашением об изменении климата³ и Аддис-Абебской программой действий Международной конференции по финансированию развития⁴. Для осуществления этих глобальных документов, все из которых касаются наших городов и территорий, необходимо будет коренным образом преобразовать системы городского управления.

A. На пути к новому городскому управлению⁵

2. Система городского управления состоит из набора институтов, консультативных органов, регулятивных и управленческих механизмов, в которых местные органы власти⁶ играют ключевую, но не исключительную роль.

¹ В пункте 12 Повестки дня Хабитат/Стамбульской декларации по населенным пунктам признается, что «местные власти являются нашими самыми близкими и наиболее важными партнерами в деле осуществления Повестки дня Хабитат». В полном тексте Повестки дня Хабитат также указывается, что «именно они — местные органы управления и другие заинтересованные стороны — стоят на переднем крае борьбы за достижение целей Хабитат II» (пункт 56).

² Организация Объединенных Наций (2015 год (a)).

³ Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (2015 год).

⁴ Организация Объединенных Наций (2015 год (b)).

⁵ «Под управлением понимается процесс, в рамках которого элементы общества обладают властью и полномочиями и разрабатывают и принимают стратегии и решения, касающиеся общественной жизни и социально-экономического развития. Управление — это более широкое понятие, чем правительство. Управление предполагает взаимодействие между этими официальными институтами и институтами гражданского общества» (Рабочая группа по вопросам управления Международного института административных наук, 1996 год).

⁶ В настоящем документе термин «местные органы власти» означает все субнациональные органы власти, кроме органов власти самого высокого уровня в федеральных странах (штаты, провинции, земли), за некоторыми исключениями. Например, когда федеральные правительства отвечают за управление каким-либо городом (например, Берлином, Брюсселем, Мехико, Буэнос-Айресом и т.д.), они считаются местными органами власти. Субнациональные органы власти могут действовать в странах на различных уровнях (на одном, двух, трех или более уровнях). На первом уровне, ближе всего расположенном к населению, действуют городские советы, муниципалитеты, коммуны, общины, округа, микрорайоны, городские районы и т.д. В некоторых странах даже есть органы власти, которые действуют на уровне ниже муниципалитетов или городских советов (кварталы, районы, приходы). В Соединенных Штатах Америки, например, также имеются особые округа, обладающие особыми обязанностями и полномочиями (например, школьные округа). Органы власти второго уровня возглавляют, как правило, графства (например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии); департаменты

3. Наши города и их окрестности требуют нового городского управления, которое должно быть основано на открытом процессе принятия решения и активном участии местных заинтересованных сторон в целях определения оптимальной политики в интересах общего блага. Что касается политического процесса, то он должен охватывать представительную демократию, основанную на регулярном проведении выборов в местные органы власти, и участную демократию, обеспечивающую участие всех на местном уровне.

4. Это требует эффективной системы многоуровневого управления⁷ с четко определенными сферами компетенции органов власти (на национальном, региональном и местном уровнях), действующих на основе соответствующей политики децентрализации, которая направлена на создание сбалансированной и скоординированной системы эффективно управляемых городов и более тесно связанных между собой городских и сельских районов, с тем чтобы ни один город и ни одна территория не остались без внимания⁸.

5. Во времена неопределенности и перемен для создания системы умного управления необходимо осознанно применять гибкие, новаторские и рассчитанные на перспективу модели управления, предусматривающие непрерывное обучение. Глобальные проблемы в сфере здравоохранения, последствия изменения климата и неравенство повышают сегодня уязвимость городов. Во многих городах наблюдаются бурный прирост молодого населения или уязвимость стареющего населения и беспрецедентно крупные миграционные потоки, вызванные демократическими преобразованиями. Для решения всех этих проблем необходимо коренным образом изменить структуры производства и потребления, методы взаимодействия с общественностью и характер участия граждан в разработке и проведении государственной политики. Новое город-

(например, во Франции или Колумбии); провинции (например, в Испании); (земли в Германии или районы в России). Третий уровень охватывает регионы (например, в Перу или во Франции). Крупные городские районы могут управляться одним городским советом (Йоханнесбург) или множеством муниципалитетов (Сан-Паулу, Нью-Йорк), органами власти, объединившимися на втором или третьем уровне (в Мехико или Буэнос-Айресе); или органами власти, действующими на различных уровнях: Париж является не только муниципалитетом (первый уровень), но и департаментом (второй уровень); Берлин является муниципалитетом и землей. Совет Большого Лондона считается органом власти второго уровня.

⁷ Термин «многоуровневое управление» был впервые употреблен Марксом (1993 год) со ссылкой на формирование политики в Европе. Сегодня эта концепция используется в более широком, глобальном контексте и предусматривает «изменение порядка распределения полномочий по соображениям эффективности», причем это касается даже глобального управления (Стивенсон, 2013 год). В настоящем документе под многоуровневым управлением понимается «система принятия решений для определения и осуществления государственной политики, совместно разработанной либо вертикальными органами власти (на различных управленческих уровнях, включая национальный, федеральный, региональный или местный), либо горизонтальными органами власти (в пределах одного и того же уровня, например с участием министерств или местных органов власти), либо теми, и другими. Оно также включает в себя партнерство с субъектами гражданского общества и частного сектора в интересах достижения общих целей. Для того чтобы многоуровневое сотрудничество было эффективным, оно должно основываться на принципе субсидиарности и уважении местной автономии и предусматривать создание механизмов укрепления доверия и структурированного диалога (тематический документ по городскому управлению).

⁸ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (2013 год (b)).

ское управление будет зависеть от укрепления потенциала во всех сферах работы правительства, особенно потенциала муниципальных властей.

6. Наконец, следует признать сложный и специфический характер различных городских образований. Небольшие города, промежуточные города и городские агломерации требуют комплексных и многосекторальных форм городского управления.

В. Цели нового городского управления

7. Новая система городского управления должна будет отреагировать на призыв к осуществлению права на жизнь в городе в качестве стратегически важного метода борьбы с социальной изоляцией. Это предполагает перераспределение материальных, социальных, политических и культурных ресурсов на основе принципов демократии, равенства, инклюзивности и признания разнообразия. Право на жизнь в городе подразумевает проявление терпимости и мирное сосуществование, гарантируя в то же время равный доступ и защиту общих благ, включая землепользование. Оно также предусматривает широко-масштабное участие всех соответствующих сторон в процессе принятия решений.

8. Новое городское управление должно также способствовать устойчивому и справедливому развитию, которое предотвращает истощение природных ресурсов и помогает решать экологические проблемы. Оно должно содействовать развитию новой экономики⁹, в рамках которой социальная эмансипация и достижения ценятся выше прибыли и работа является средством укрепления человеческого достоинства и социальной интеграции.

9. Наконец, новое городское управление должно способствовать обеспечению территориальной справедливости посредством увязывания городов и сельских районов и предоставления доступа к услугам для всех в соответствии с принципом территориального равенства.

С. Характеристики нового городского управления

10. **Демократическое и инклюзивное.** Это подразумевает гарантирование права на участие в развитии городов и их окрестностей для всех заинтересованных сторон с уделением особого внимания уязвимым группам. Это также подразумевает предоставление доступа к технологиям для расширения услуг и участия.

11. **Долгосрочное и комплексное.** Новое городское управление должно давать возможность формировать долгосрочную государственную политику, выходящую за рамки срока полномочий того или иного руководителя. Оно должно также способствовать формированию всеобъемлющей государственной политики, систематически и умно проводимой на всей территории.

⁹ Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (2011 год); Глобальная комиссия по экономике и климату (2014 год).

12. **Многогранное и многоуровневое.** Новое городское управление требует координации усилий между органами власти на различных уровнях¹⁰ и различными секторами общества, с тем чтобы возникающие в городах проблемы могли эффективно решаться.

13. **Территориальное.** Городские районы являются не просто местом, где проживает большая часть населения; они являются частью территории, где антропогенная среда соприкасается с природной. В условиях нового городского управления города должны рассматриваться и пониматься как система взаимоотношений между городскими и сельскими районами, действующая в качестве городской экосистемы.

14. **Профессиональное.** Учреждения и отдельные лица должны обладать необходимыми опытом для проведения соответствующей государственной политики ответственным и реалистичным образом.

15. **Учитывающее реалии цифровой эпохи.** Новые технологические достижения могут способствовать созданию местными властями более транспарентных, подотчетных, опирающихся на широкое участие и гибких систем управления. Управление в цифровую эпоху¹¹ может также дать гражданам и деловым кругам возможность «снизу вверх» добиваться перемен в обществе, что может привести к коренному преобразованию экономики наших стран¹².

II. Проблемы в области политики

16. После Конференции Хабитат II в 1996 году общие условия для городского развития значительно изменились. Глобализация экономики и систем ценностей, рост населения и быстрая урбанизация, опасность изменения климата, растущее неравенство, глобальная миграция и воздействие новых технологий — все эти факторы изменяют характер проблем, с которыми сталкиваются городские руководители и общества.

17. В последние несколько лет в большинстве регионов мы наблюдаем тенденцию к уменьшению явки избирателей на общенациональных и местных выборах, что сопровождается растущим недовольством политическими системами и государственными учреждениями со стороны гражданского общества. Во многих городах мира имели место народные волнения, которые свидетельствуют о том, что граждане все решительнее требуют большей справедливости и демократии, и которые высвечивают серьезные проблемы в области политики, подлежащие решению будущими городскими руководителями.

¹⁰ Хотя в настоящем документе используется термин «уровни управления», он не означает, что какое-либо один уровень управления имеет превосходство над другим.

¹¹ Dunleavy and Margetts (2010).

¹² См. Рифкин (2015 год: 18): «Рынки начинают уступать дорогу сетям, право собственности становится менее важным, чем право доступа, преследование собственных интересов ограничивается притяжением общих интересов, и традиционная мечта разбогатеть заменяется новой мечтой об устойчивом качестве жизни».

А. Усложняющийся характер городского управления

18. Поскольку наши общества постоянно усложняются, городское управление во все большей степени формируется под влиянием многоуровневых систем и многостороннего взаимодействия.

19. Нынешние тенденции в области урбанизации и городские изменения влияют на динамику развития в глобальных масштабах, создавая беспрецедентные по своему характеру проблемы для городского управления¹³. Признание усложняющегося характера городских систем привело в свою очередь к признанию того, что городские руководители должны применять более комплексный подход к решению нынешних и будущих проблем¹⁴. Новая концепция городского управления должна позволить решить задачу интеграции различных уровней управления и широкого круга сторон, которые официально или неофициально участвуют в разработке и осуществлении политики.

20. В любой общей программе реформирования систем городского управления должны также признаваться проблемы, связанные с разнообразием местных условий и новых городских форм, и приниматься во внимание возможности, создаваемые урбанизацией, и ее негативные последствия. Существование метрополитенских районов, промежуточных городов, небольших городов, быстро растущих городов и сокращающихся городов требует применения дифференцированных стратегий. Несмотря на то что национальные определения пороговой величины сильно различаются, городские политики (на национальном уровне) сталкиваются с трудной задачей адаптации политики к конкретным городским характеристикам и сокращения в то же время неравенства между различными городскими районами и регионами (различающимися с точки зрения масштабов нищеты, демографических проблем, инфраструктуры и т.д.).

21. Сбалансированная и хорошо управляемая система городов требует стратегий, предусматривающих проведение согласованной, долгосрочной, межсекторальной, национальной городской и региональной/территориальной¹⁵ политики, которая обеспечивает надлежащую поддержку и координацию внутри и между различными уровнями управления и гарантирует эффективное использование ресурсов.

В. Непроведение или недостаточное проведение децентрализации

22. За последние 30 лет более 100 стран создали системы местного управления, возглавляемые местными властями, которые избираются в ходе регулярно проводимых демократических выборов с целью закрепить демократию на местах, повысить качество услуг и удовлетворить потребности местных общин.

¹³ Burdett et al. (2014).

¹⁴ Rode et al. (2008).

¹⁵ В настоящем документе под «территориальной» политикой или «территориальными стратегиями» имеются в виду стратегии регионального планирования. В рамках регионального планирования рассматриваются общерегиональные экологические, социальные и экономические вопросы, которые охватывают более чем один штат, провинцию или регион и предусматривают, в частности, эффективное регулирование землепользования, инфраструктуры и роста населенных пунктов.

23. Однако масштабы этих реформ варьировались и при их проведении возникали трудности. В некоторых странах местные органы власти обладают значительной автономией и на них возлагается большая ответственность: они отвечают за широкомасштабное предоставление основных услуг и они могут повышать уровень поступлений и расходов, которые составляют значительную долю общих правительственных расходов (в среднем 24 процента в Европе). Однако после начала глобального финансово-экономического кризиса местные органы власти стали сталкиваться с трудностями при составлении бюджета и при попытке модернизировать инфраструктуру, чтобы приспособиться к структурным изменениям (например, к старению населения и изменению климата). В других странах, где по-прежнему наблюдается нехватка основных услуг, местные органы власти, как правило, обладают ограниченными полномочиями и ресурсами и недостаточным кадровым потенциалом, а также не имеют возможностей для увеличения объема поступлений. Их бюджеты являются небольшими в абсолютном и относительном выражении (например, менее 10 процентов от объема расходов центрального правительства в большинстве стран Африки к югу от Сахары)¹⁶.

24. Неэффективное осуществление процессов децентрализации может приводить к ослаблению систем многоуровневого управления, недостаточно полному планированию, экономической неэффективности, задержкам с расходованием бюджетных средств и повышению операционных расходов.

С. Неэффективные правовые и институциональные рамки

25. Во многих странах потенциал местных органов власти как важнейшего инструмента управления городским хозяйством остается нереализованным по причине хронической слабости, обусловленной неэффективностью правовой и институциональной базы.

26. За последние 10 лет лишь ограниченное число стран разработали всеобъемлющую и согласованную национальную политику городского развития и приступили к ее реализации¹⁷. Во многих случаях национальное законодательство и институциональная база не учитывают в достаточной степени специфику городской среды и возможности субнациональных властей. Между законодательными, административными и налоговыми механизмами часто возникают нестыковки, отсутствует ясность относительно порядка распределения ответственности между разными уровнями государственной управления, а установленные нормы нередко противоречат друг другу. Кроме того, эти механизмы часто оказываются слишком неповоротливыми и не способны реагировать на быстро меняющиеся условия и динамику урбанизации.

27. Например, важнейшими областями управления городским хозяйством являются городское планирование и регулирование землепользования¹⁸. Во многих странах существующие на сегодняшний день правовые и институциональные рамки не позволяют национальным или местным органам власти должным образом реагировать на все более масштабные спекуляции землей и жильем. Наблюдаемое в последние десятилетия ослабление политики в области земле-

¹⁶ Организация «Объединенные города и местные органы самоуправления» (2014 год (b)).

¹⁷ Dodson et al. (2015).

¹⁸ LSE Cities et al. (2015).

пользования и социально-жилищных программ привело к сокращению доступа бедных слоев населения к достойному жилью, усилению социального расслоения городов и распространению трущоб в развивающихся странах. Неформальные поселения, отсутствие защиты имущественных прав и практика выселения продолжают создавать острейшие проблемы, затрагивающие почти 1 миллиард человек во всем мире. В предстоящие десятилетия эта ситуация не изменится и будет только усугубляться, если не будут приняты разумные стратегии, а местные власти не получат необходимые полномочия и силы и средства, для того чтобы совершенствовать механизмы землеустройства и управления жилым фондом, обеспечивать исполнение законов о земле и принимать меры к тому, чтобы проблемы неформальных поселений (и традиционные системы землепользования) учитывались при градостроительном проектировании и управлении городскими территориями¹⁹.

28. Межмуниципальное сотрудничество (развитие партнерских связей и сотрудничества между соседними муниципалитетами) могло бы снизить степень институциональной раздробленности, усилить эффект синергии от экономической интеграции городов и повысить слаженность и согласованность деятельности как внутри муниципалитетов, так и на межмуниципальном уровне (например, в сфере услуг, планирования и т.п.). Такое сотрудничество уже хорошо развито в Европе и получает все большее распространение в других регионах, например в Латинской Америке, однако во многих частях мира его идея не всегда признается и поддерживается. Во многих странах нормативно-правовая база и национальная политика препятствуют сотрудничеству между соседними городами и между городами и прилегающими к ним районами, тем самым ослабляя связи между городскими и сельскими районами²⁰.

29. Грамотные законы способствуют развитию сильных институтов, повышению уровня подотчетности властей и расширению участия заинтересованных сторон в процессах развития городов и территорий, укрепляя роль государственного сектора в регулировании городского развития и обеспечении защиты общественных благ. Одной из хронических проблем, создающих трудности в признании этих целей, остается неэффективность нормативной базы.

D. Вызовы больших городов

30. На сегодняшний день в мире насчитывается более пятисот городов, численность населения которых превысила отметку в 1 миллион человек²¹. Многие из этих городов разрослись за пределы своих административных границ (не только внутренних, но и, в ряде случаев, государственных) и демонстрируют более высокую степень экономической глобализации, привлекая потоки товаров, капитала и мигрантов из разных регионов мира. В ряде случаев разрастание городов приводит к появлению городов-гигантов, протяженных полос («коридоров») городской застройки и крупных городских агломераций. Крупная городская агломерация может представлять собой единую конурбацию с работающими процессами планирования и распределения услуг или состоять

¹⁹ Parnell and Oldfield (2014).

²⁰ Salet and Savini (2015).

²¹ Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, Отдел народонаселения (2014 год).

из десятков разрозненных муниципалитетов, отличающихся значительными диспропорциями и высокой степенью территориальной сегрегации между жилыми районами. Отсутствие координации в общегородском масштабе может порождать неэффективные с точки зрения затрат решения, особенно в отношении вызовов, связанных с распространением тех или иных проблем на смежные территории и внешними факторами.

31. С 1990-х годов отмечается значительный рост количества органов управления крупным городским хозяйством. Управление крупными агломерациями приобретает разные формы — от «мягкого» межмуниципального сотрудничества до более структурированных, интегрированных, а в ряде случаев и выборных форм управления. В большинстве случаев реформирование систем управления крупными городами порождает острые политические дискуссии и разногласия. Вместе с тем, для дальнейшего реформирования имеются такие препятствия, как ярко выраженная местная самобытность и глубинные антагонизмы, законные интересы муниципальных образований и жителей, сопротивление со стороны властей более высокого уровня или ограничения, связанные с положением местных бюджетов²².

Е. Неравенство и изоляция

32. Современные процессы урбанизации усиливают неравенство и изоляцию, затрагивающие в первую очередь женщин, молодежь, пожилых людей, меньшинства и городскую бедноту. Социальные диспропорции порождают напряженность, а иногда и насилие и политическую нестабильность. Общеизвестно, что существующие вызовы невозможно преодолеть без обеспечения надлежащего участия местных жителей и их всестороннего и активного вовлечения в эту работу. Процессы, предполагающие широкое участие, по-прежнему подвергаются негативному воздействию структурных ограничений, включая отсутствие законодательства, признающего правосубъектность организаций гражданского общества, гарантирующего и поощряющего участие и обеспечивающего доступ к официальной информации и данным в целях содействия осмысленной самоорганизации граждан. Существует также проблема отсутствия транспарентности и подотчетности государственных институтов.

33. Центральное значение для повышения эффективности роли граждан и обеспечения большего равенства в городских сообществах имеет непростая задача продвижения концепции права на город, основанной на признании прав человека как сквозного аспекта городской политики.

Г. Неэффективность регулирования партнерств в сфере услуг

34. Что касается предоставления услуг, то налаживание партнерских связей между государством и другими субъектами (частный сектор, НПО, общинные организации и т.п.) может способствовать эффективной работе городских служб и решению других острых проблем городского развития (трусобы, расширение городов и пр.).

²² Andersson (2015).

35. Однако во многих регионах законодательство, регулирующее вопросы проведения публичных торгов, управления контрактами и надзорной деятельности, работает слабо либо вовсе отсутствует, порождая неопределенность, сдерживающую внутригосударственные и иностранные коммерческие инвестиции.

36. В то же время опыт развития государственно-частных партнерств (ГЧП) показывает, что их создание является весьма непростой задачей (необходимо предварительное технико-экономическое обоснование, наличие высококвалифицированных технических кадров и знаний и сильные переговорные позиции). Национальные и местные органы власти зачастую не располагают информацией и специальными экспертными знаниями и навыками, необходимыми для ведения переговоров на равных с мощными международными компаниями, обладающими обширным опытом в самых разных областях оказания услуг населению.

37. Кроме того, государственные учреждения и, в частности, органы местного управления, сталкиваются с трудностями в налаживании партнерских отношений с общинами и неформальным сектором.

G. Слабые механизмы контроля и оценки эффективности городской политики

38. Сегодня многие субнациональные правительства не имеют доступа к локализованным данным и, как следствие, лишены возможностей для принятия обоснованных решений и более четкого определения очередности мер городской политики. Для отслеживания и оценки хода осуществления Целей в области устойчивого развития и Новой программы развития городов потребуются консолидация больших объемов дезагрегированных и локализованных данных при поддержке национальных статистических управлений в сотрудничестве с местными органами власти и заинтересованными сторонами, с тем чтобы обеспечить осуществление последующих мер государственной политики.

39. Кроме того, национальные правительства не поощряют в достаточной мере участие местных властей и заинтересованных сторон в определении, осуществлении и отслеживании хода реализации городской и региональной политики и планов, тогда как заинтересованные стороны, представляющие гражданское общество, не располагают доступом к независимым механизмам мониторинга и оценки хода осуществления государственной политики и проектов (например, наблюдательные советы или «отчетные карточки»).

H. Стремительный научно-технический прогресс

40. Эра цифровых технологий коренным образом меняет наше общество, то, как мы живем, работаем и играем. Новые научно-технические достижения открывают неожиданные возможности для предприятий, граждан и государственных субъектов. Вместе с тем государственные власти порою не знают, как реагировать на эти изменения. Что должно подлежать регулированию? Что

следует оставить на усмотрение рынка? Как лучше всего защитить общественные блага²³?

41. Технический прогресс порождает сложные и взаимосвязанные городские проблемы, заставляющие городские институты адаптироваться²⁴. Сбор, освоение, использование и раскрытие «больших данных» и объединенных в сети и обновляемых в режиме реального времени массивов информации уже привели к созданию новых процессов и структур управления городским хозяйством²⁵. Вопросы, связанные с использованием датчиков, алгоритмов, автоматизации, наблюдения, а также защиты личных данных и частной жизни представляют собой постоянную проблему для городского управления, которая сохранится и в будущем.

III. Определение приоритетных вариантов политики: преобразующие действия в поддержку Новой программы развития городов

42. Для создания благоприятных условий для разработки стратегий, способствующих формированию динамичной, устойчиво развивающейся и социально справедливой городской среды будущего, необходимо сбалансированное распределение властных полномочий, обеспечиваемое правовыми и финансовыми инструментами, в основу которых положены принципы делегирования полномочий и соразмерности. Новая модель управления городами, основывающаяся на общепризнанных принципах благого управления, отводит защите интересов всех жителей центральное место в процессах развития городских и сельских районов: она уважает права человека, транспарентна и подотчетна, защищает маргинализованных и уязвимых членов общества и поощряет участие граждан, расширение прав и возможностей молодежи и равенство между мужчинами и женщинами²⁶. Благое управление защищает и улучшает среду обитания, будучи направлено на повышение качества жизни, создание гарантий охраны здоровья населения и сокращение негативного воздействия всех видов человеческой деятельности на окружающую среду, и одновременно на достижение экономического процветания и сохранение трудоспособности горожан.

43. Обязательным условием повышения эффективности институциональных механизмов является наличие правовых рамок, регулирующих решение основных проблем, связанных с Новой программой развития городов. Государствам-членам рекомендуется пересмотреть и/или разработать всеобъемлющую нормативно-правовую базу для регулирования всех аспектов управления городским хозяйством с учетом особенностей реалий конкретных городов. Грамотные законы способствуют развитию сильных институтов, укреплению подотчетности властей и расширению участия заинтересованных сторон в процессах развития городов и территорий, укрепляя роль государственного сектора в регулировании городского развития и обеспечении защиты общественных благ. Правовые рамки должны предусматривать более широкие полномочия для го-

²³ См. European Urban Knowledge Network [EUKN] (2015).

²⁴ Margetts and Dunleavy (2013).

²⁵ Kitchin (2014); Townsend (2014).

²⁶ Transparency International (2015).

родов и в то же время обеспечивать необходимую гибкость, с тем чтобы с их помощью города могли справляться со своими новыми вызовами.

44. Другие общие условия, благоприятствующие реализации Новой программы развития городов, включают наращивание потенциала, участие и гибкость в плане адаптации к меняющемуся социально-пространственному контексту, новым особым потребностям в сфере политики, экологическим изменениям и воздействию технического прогресса, в том числе «цифровой революции».

A. Создание сильных многоуровневых механизмов управления

45. Эффективное многоуровневое управление²⁷ является главной предпосылкой внедрения новой модели городского управления и успешного осуществления Новой программы развития городов. Реализация целей в области устойчивого развития является многоуровневой задачей²⁸. В рамках многоуровневых управленческих систем национальным правительствам необходимо развивать диалог и сотрудничество между различными уровнями власти и государственными учреждениями, сохраняя при этом свои суверенные функции. Процессы децентрализации, развития партнерских связей и участия уже повлекли за собой некоторое упрощение властной иерархии и способствуют большей подвижности в межуровневых отношениях. Усиливается взаимосвязь между сетевыми структурами, как внутри государства между властями разных уровней, так и в трансграничном и международном масштабе; неправительственные субъекты, такие как НПО, организации гражданского общества и частный сектор, сегодня признаются властями всех уровней в качестве ключевых партнеров²⁹.

46. Для создания многоуровневой системы управления, основывающейся на процессах регулярных консультаций и развития партнерских отношений между различными уровнями власти, необходимы гармоничные законы и правила, позволяющие избегать дублирования усилий, недоработок и неэффективного использования ресурсов. Создание четко определенных и надежных механизмов финансирования также является одним из важнейших факторов в создании

²⁷ Со времени выхода в свет доклада Брундтланд (Всемирная комиссия по вопросам окружающей среды и развития, 1987 год) устойчивое развитие рассматривается как политика, обеспечивающая баланс социальных, экономических и экологических интересов. Для достижения баланса между этими порою сталкивающимися интересами необходима эффективная структура многоуровневого управления, обеспечивающая институциональную основу для принятия и осуществления решений. В отсутствие такой основы невозможно добиться цели «обеспечения открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов» (Цель в области устойчивого развития 11) и справиться с насущными глобальными проблемами современности. Это признается в ряде резолюций и заявлений Организации Объединенных Наций. В пункте 76 резолюции 66/288 Генеральной Ассамблеи признается, что «решающее значение для обеспечения устойчивого развития имеет эффективное управление на местном, субнациональном, национальном, региональном и глобальном уровнях, учитывающее мнения и интересы всех», а в пункте 79 четко прописана необходимость «повышения качества и эффективности институциональных рамок устойчивого развития, которые должны опираться на необходимые конкретные функции и соответствующие мандаты» (Декларация «Рио+20», «Будущее, которого мы хотим»).

²⁸ Meuleman and Niestroy (2015).

²⁹ Stoker (1998).

эффективной многоуровневой системы управления. Так, вдохновляющий пример стратегического подхода, основанного на общих интересах, представляет собой Программа развития городов Европейского союза, объединяющая усилия государств-членов, Европейской комиссии, органов местного управления, научных учреждений и частного сектора в рамках тематических партнерств.

47. Для того чтобы многоуровневое управление было эффективным, оно должно базироваться на институциональных механизмах, которые способны прямо и комплексно реагировать на важнейшие проблемы и вызовы, не полагаясь на фрагментарные меры в рамках отдельных направлений политики³⁰. Это подтверждает, что для обеспечения эффективности интегрированного управления интеграции одних географических образований и секторов должно уделяться больше внимания, чем интеграции других³¹. Интегрированное управление согласуется с многоуровневым управлением. Оно должно учитывать два аспекта: а) вертикальную координацию между муниципальными, столичными, региональными, областными и национальными властями (а в ряде регионов, например в Европейском союзе, также наднациональными) и б) горизонтальную координацию между отраслевыми департаментами, органами власти и правительствами, а также неправительственными субъектами на одном и том же уровне управления.

48. Особое внимание необходимо уделять поощрению взаимодействия между правительственными и неправительственными субъектами (например, гражданским обществом, частным сектором, научным сообществом и т.п.)³². Государственно-частные партнерства и партнерства между государством, частным сектором и общинами используют иные формы сотрудничества и совместного производства, чем те, которые применяются партнерствами между государственными субъектами. Организации гражданского общества и НПО следует рассматривать в качестве ключевых партнеров государственных субъектов. При наличии надлежащих нормативно-правовых рамок и поддержки на местах можно развивать партнерства с участием общин и частного сектора для обеспечения всеобщего доступа к основным услугам и создания надежной инфраструктуры, позволяющей защитить права человека и достоинство и содействовать устранению социального и экономического неравенства и решению экологических проблем.

В. Усиление процессов децентрализации

49. Городские правительства, как более близкий городским обитателям уровень власти, начинают играть все более значимую роль благодаря процессам децентрализации, создания сетей и глобализации³³. Для формирования эффективной многоуровневой системы управления необходимы процессы реальной децентрализации, в рамках которых признается важность всех уровней управления и четко определяются роли, полномочия и функции национальных и субнациональных органов власти. Соответственно, описываемая выше концепция многоуровневого управления должна основываться на принципах уваже-

³⁰ 6 et al. (2002).

³¹ Rode, P. (2015).

³² Curry (2015).

³³ Ibid.

ния органов местного самоуправления и делегирования полномочий, с тем чтобы субнациональные власти могли принимать на себя всю полноту ответственности за содействие устойчивому развитию городов³⁴. Во многих странах для этого необходимо совершенствовать механизмы разделения полномочий и ресурсов между национальными и субнациональными институтами/правительствами.

50. Для эффективной децентрализации необходимо наличие достаточных ресурсов — как людских, так и финансовых, — которые должны направляться местным и региональным правительствам, отвечающим за выполнение своих обязанностей перед гражданами. Местные органы власти должны быть наделены необходимыми полномочиями для мобилизации местных ресурсов, чтобы иметь возможность регулировать и собирать налоги и пошлины, устанавливать тарифы на услуги, иметь доступ к различным источникам финансирования и экспериментировать с новаторскими моделями финансирования. В рамках руководящих принципов и правил, установленных национальными исполнительными и законодательными органами, органам местного управления следует также рекомендовать производить заимствования на национальном рынке и, где это возможно, выходить на мировой финансовый рынок.

51. Местным властям необходимо также предоставлять возможность самостоятельно выстраивать свою кадровую политику (принимать решения о найме, вознаграждениях и увольнениях с учетом заслуг и требований транспарентности и пр.). Крайне важное значение имеет профессионализация кадрового состава органов местного управления, предусматривающая четко определенные направления развития карьеры и надлежащее вознаграждение, а также программы повышения квалификации для сотрудников органов местного управления. Для повышения уровня транспарентности и подотчетности правовые и институциональные рамки должны обеспечивать более тщательный общественный контроль и расширять доступ граждан к официальной информации (например, при помощи новых технологий) и бороться с коррупцией и взяточничеством. Эффективные и должным образом соблюдаемые правила регулирования (процедуры проведения конкурсных торгов, управление контрактами и пр.) также имеют исключительно важное значение для обеспечения максимальной отдачи от сотрудничества с частными предприятиями и расширения партнерских связей в целях реализации конкретных проектов с участием общин.

52. Эффективная децентрализация чрезвычайно важна для совершенствования городской политики на национальном и местном уровнях. Для улучшения институциональных рамок национальным правительствам следует поощрять активное участие городских и региональных властей во всех процессах проведения правовых и административных реформ на столичном и субнациональном уровне, в разработке субнациональных стратегий развития и, в частности, в разработке и осуществлении национальной политики развития городов и территорий.

³⁴ Evans et al. (2006); Floater et al. (2014); Rydin (2010).

С. Поощрение комплексных национальных стратегий развития городов и территорий

53. Кроме того, большое значение для формирования сбалансированной системы городов и территорий имеет децентрализация и наличие эффективных национальных рамок определения политики развития городов и территорий. Эта политика должна опираться на четкие правовые и институциональные рамки, основывающиеся на принципах делегирования полномочий, надлежащего межправительственного распределения финансовых ресурсов и расширения прав и возможностей граждан. Укреплению многоуровневого управления будет способствовать наличие твердой политической воли, которая необходима для определения перспективных национальных стратегий на основе широкого консультативного процесса.

54. Национальные рамки определения городской и территориальной политики имеют решающее значение для содействия устойчивой урбанизации и региональному развитию, обеспечения интеграции между разрозненными элементами политики и более оперативного предоставления государственных ресурсов субнациональным правительствам в сочетании с механизмами, направленными на уменьшение социально-экономического и территориального неравенства как между регионами, так и внутри регионов. Такая политика предполагает признание важности всех категорий населенных пунктов, включая сельские районы, малые и средние города³⁵ и столичные районы, в составе системы городов и предусматривает такую децентрализацию механизмов управления, при которой все системы могли бы надлежащим образом реагировать на местные реалии и задачи, поощряя взаимодействие и взаимодополняемость и тем самым выстраивая интегрированную систему городов.

55. Третья группа по вопросам политики Хабитат-III особо отмечает, что национальная политика развития городов должна быть легитимной, комплексной и практически осуществимой, подлежать эффективному мониторингу и поддерживаться механизмами, которые обеспечивали бы последовательность в ее реализации, допуская при этом необходимые корректировки.

Д. Укрепление управления большими городами

56. Для решения новых проблем городов необходимо корректировать распределение полномочий с тем, чтобы оно соответствовало реалиям тех районов, где люди живут и работают (функциональные городские районы)³⁶, а не пытаться приводить политику в соответствие с административными границами, которые, в некоторых случаях, были проложены много веков назад. Механизмы управления большими городами способны обеспечить гибкую координацию политики в быстро меняющихся условиях с целью содействовать преодолению воздействия внешних факторов и вызовов, связанных с распространением тех или иных проблем на смежные территории, и созданию синергии для ускорения городского развития³⁷. Стратегическое пространственное планирование³⁸,

³⁵ ESPON (2012); Roberts (2014).

³⁶ Hamilton, D.K. (2014); van den Berg et al. (1997).

³⁷ Clark and Moonen (2013).

³⁸ Salet et al. (2003).

развитие основной инфраструктуры и предоставление услуг населению на территории крупных городов требуют согласованных усилий. Например, такая сложная задача, как обеспечение безопасного и бесперебойного функционирования систем общественного транспорта, ежедневно обслуживающих миллионы пассажиров, сопряжена с серьезными техническими, административными, политическими и финансовыми проблемами, с которыми отдельным муниципалитетам в одиночку не справиться.

57. Не существует единого для всех решения; модели управления большими городами могут принимать самые разные формы — от мягкого партнерства для более институционально оформленных механизмов (например, учреждения, занимающиеся секторальным и многосекторальным планированием, соглашения о межмуниципальном сотрудничестве, выборные или назначаемые надмуниципальные структуры)³⁹. В одной и той же стране могут создаваться разные модели, с тем чтобы должным образом реагировать на конкретные потребности различных городских агломераций.

58. Для развития механизмов управления большими городами и добровольного межмуниципального сотрудничества требуются надлежащие правовые инструменты и соответствующие стимулы. Могут быть установлены национальные стандарты (такие, как пороговые значения численности населения), позволяющие определить районы, в которых необходимы модели управления большими городами, с учетом экономических, социальных, экологических и культурных особенностей различных мест. Для успешного проведения реформ механизмов управления большими городами требуется участие всех уровней власти, особенно властей центрального и периферийных городов, и эти реформы должны быть адаптированы к различным национальным/региональным условиям⁴⁰.

59. Структуры управления крупными городами должны быть наделены полномочиями, соответствующими масштабам проблем таких городов, а также иметь доступ к механизмам финансирования, позволяющим реагировать на внешние факторы и мобилизовать среднесрочные и долгосрочные инвестиции в крупные проекты в области инфраструктуры и городские службы. Финансовая политика таких агломераций должна предусматривать наличие механизмов уравнивания в целях сокращения внутреннего неравенства. Партнерские связи с частным сектором и общинами также могут способствовать более эффективной мобилизации ресурсов в развитие сферы услуг и инфраструктуры (контракты, аренда, концессии и т.п.).

60. Появление крупных агломераций и полос городской застройки, включая трансграничные образования, требует дальнейшего расширения горизонтального сотрудничества в целях содействия экономическому и социальному развитию и реагирования на экологические проблемы. Трансграничная координация между национальными, региональными и местными органами власти необходима для укрепления потенциала противодействия стремительно урбанизирующихся районов.

³⁹ World Bank Group (2015); OECD (2015b), Ahrend et al. (2014b); Bahl et al. (2013).

⁴⁰ OECD (2015a).

Е. Поощрение новой культуры участия и справедливости

61. Перечисленные в разделе II вызовы диктуют необходимость формирования новой «культуры участия» на основе наделенного широкими правами и возможностями гражданского общества и сильной демократии на местном уровне, для которой характерно понимание общей ответственности за будущее города и района. Новое городское управление может способствовать перенастройке механизмов взаимодействия между правительством, частным сектором и гражданским обществом и, как следствие, дальнейшему укоренению демократической практики в целях обеспечения баланса интересов традиционных и неформальных лобби. Формирование нового типа «культуры» является одной из наиболее серьезных задач в области городского управления.

62. Одним из предварительных условий активизации постоянного участия гражданского общества в развитии города является наличие надлежащих и эффективных правовых рамок, обеспечивающих ответственное участие граждан в принятии решений на различных уровнях. Особенно это касается участия женщин, молодежи, работников неформального сектора и маргинализованных групп (например, жителей трущоб, меньшинств и иммигрантов) на местном уровне.

63. Помимо национальных и местных правовых рамок, национальные и местные органы власти должны определить институциональные платформы или механизмы, установить четкие и понятные правила, обеспечить доступ к официальной информации (открытые данные) и поощрять надлежащую политическую поддержку в целях привлечения независимых организаций гражданского общества к участию в процессах принятия решений на местах. Благодаря новым технологиям, городские жители могут всегда быть в курсе событий и участвовать в жизни города.

64. В последние годы в некоторых странах появились и начали применяться новаторские формы участия (участие в составлении бюджета и планировании, молодежные советы и т.п.). Однако, как отмечают некоторые критики этих процессов, практика, основанная на участии, должна приводить не к контролируемому участию граждан, а к развитию самоорганизации на уровне общин.

65. Гражданское общество должно заставлять местные и национальные органы отчитываться перед гражданами и общинами, и с этой целью ему следует создавать независимые механизмы мониторинга и оценки государственной политики (например, наблюдательные органы). Национальные и местные органы власти могут также развивать независимые механизмы для разрешения споров между гражданами и органами государственного управления в случае возникновения таковых (например, местные омбудсмены).

Ф. Активизировать деятельность по наращиванию потенциала в сфере городского управления

66. Для осуществления городского управления в новых условиях необходимо увеличить потенциал всех вовлеченных субъектов на всех уровнях управления. Прежде всего все местные органы власти должны создать хорошо обеспеченные ресурсами программы по наращиванию потенциала, управление которыми осуществляется на местах в партнерстве с гражданским обществом при под-

держке как на национальном, так и на международном уровнях. Конкретные программы по наращиванию потенциала должны быть сфокусированы на децентрализации и передаче полномочий. Необходимо провести оценку степени децентрализации и соответствующих правовых рамок, а также городского планирования и управления, потенциала субнациональных органов власти, позволяющую совершенствовать их системы учета, ревизии и закупок, потенциал национальных органов власти в области контроля и т.д.

67. Для этого необходимо применять системный подход и задействовать различные формы образования и профессиональной подготовки — высшего и среднего образования, технических курсов, взаимного обучения и технической поддержки — для устранения пробелов в профессиональном и административном потенциале многих стран в области городского управления. Следует разработать новаторские стратегии, ориентированные на местные органы власти и другие институты, функционирующие на уровне городов⁴¹. В частности, они предусматривают взаимодействие местных органов власти и гражданского общества в деле обмена информацией и знаниями. Вовлечение гражданского общества требует разработки программ по наращиванию потенциала в целях увеличения возможностей общинных лидеров и государственных учреждений в деле ведения диалога и поддержки партнерства и сотрудничества. Влиятельным неправительственным организациям, таким как «Женщины в сфере неформальной занятости» и международная организация «Жители трущоб», удавалось с ощутимыми положительными результатами⁴² привлекать ресурсы и расширять доступ к информации в интересах общин с низким уровнем доходов.

68. Усилия должны быть также направлены на устранение разрыва между научными кругами и местными органами власти. Кроме того, необходимо налаживать более тесные связи в сфере обучения между местными органами власти и деловым сектором в целях стимулирования более продуктивного сотрудничества между чиновниками и местными заинтересованными сторонами. Что касается контроля и оценки, то необходимо укреплять национальный и местный потенциал для доступа к дезагрегированным данным и их подготовки (например, за счет использования новых технологий), а также развивать потенциал субнациональных органов власти в области отслеживания данных по городам и территориям.

G. Создать возможности для управления в цифровую эпоху

69. Городское управление в новых условиях будет осуществляться в цифровую эпоху⁴³. Это означает, что интересы общества должны быть движущей силой при внедрении инноваций и информационных технологий в городах, что необходимо для городского управления нового типа. Имеющиеся инструменты электронного управления — прежде всего доступ к цифровой информации — необходимо будет и далее развивать, уделяя приоритетное внимание интересам граждан, с тем чтобы более эффективно содействовать межведомственному,

⁴¹ Meuleman and Niestroy (2015).

⁴² Cf. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (2015) and Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015).

⁴³ Dunleavy et al. (2005).

межучрежденческому и межсекторальному сотрудничеству. Помимо этого, необходимо изучить, проверить и, возможно, расширить новые технологические возможности, в том числе связанные с сенсорами, информацией в режиме реального времени, прогнозной аналитикой, «алгоритмическим управлением», автоматизацией и большими объемами данных, учитывая в то же время риски, устаревание технологий, рентабельность и общую эффективность.

70. В рамках управления в цифровую эпоху должны расширяться права и возможности гражданского общества. Социальные сети обеспечивают платформу для всех субъектов, позволяющую им выражать свою обеспокоенность, заявлять о своих интересах, организовывать политическое давление и взаимодействовать с политическими лидерами. Электронное управление может способствовать демократизации и расширению участия, например за счет прямого вовлечения граждан в процессы законотворчества и принятия решений (путем внесения новых законопроектов или поправок к уже существующим законам).

71. В эпоху цифровой трансформации роль правительств должна заключаться в поощрении, стимулировании и внедрении технологических и социальных инноваций, устранении юридических, финансовых и налогово-бюджетных препятствий и обеспечении взаимодействия всех сторон в духе многостороннего партнерства. При этом органы государственной власти должны играть ключевую роль в установлении правил взаимодействия (в том числе в обеспечении совместимости, открытости данных и защиты прав), создании механизмов защиты общественных интересов и личной жизни и предложении долгосрочных перспектив. В связи с этим органы власти должны быть способны к обучению и открыты для постоянных изменений.

IV. Основные субъекты: учреждения, создающие условия для соответствующей деятельности

72. Новую программу развития городов можно будет успешно осуществить только в том случае, если все соответствующие субъекты будут последовательно прилагать для этого совместные усилия. В частности, национальные, субнациональные и местные органы власти должны работать в тесном сотрудничестве с гражданским обществом и частным сектором для обеспечения четких мандатов, механизмов сотрудничества и диалога, обмена передовым опытом, подотчетности и транспарентности, эффективной децентрализации и содействия участию заинтересованных сторон на всех уровнях. Хотя каждый субъект имеет особые и уникальные обязанности, проблемы, изложенные в разделе II, не могут быть решены в отрыве друг от друга. Даже если основные мотивы субъектов различаются (например, коммерческие или некоммерческие мотивы), все они заинтересованы в выработке и реализации Новой программы развития городов. Определение этих субъектов и их ролей является одним из ключевых шагов в деле решения важнейшей задачи — в разработке и осуществлении политики.

А. Местные органы власти

73. Местные органы власти имеют решающее значение для реализации Новой программы развития городов, и, следовательно, политика децентрализации должна осуществляться в их интересах. Сильные и дееспособные местные органы власти имеют ключевое значение для обеспечения инклюзивного и устойчивого городского развития⁴⁴, подотчетного и транспарентного городского управления и динамичной вовлеченности всевозможных заинтересованных сторон в целях защиты прав человека и общественных благ.

74. Местным органам власти следует поощрять и реализовывать более комплексные и всеохватные подходы к городскому и территориальному управлению, включая экономические, социальные, экологические, а также эстетические и культурные аспекты. Местным органам власти следует укреплять механизмы подотчетности и транспарентности, в том числе обеспечивать открытый доступ к государственным документам. Им следует укреплять свой потенциал в области управления городским и территориальным развитием (например, применительно к политике в сфере планирования и землеустройства), желательно в соответствии с надлежащим кодексом поведения и при задействовании профессиональной подготовки и взаимного обучения. Приоритет должен отдаваться сотрудничеству между муниципалитетами, что позволит задействовать преимущества взаимодействия и эффект масштаба в деятельности местных органов власти. Проблемы, связанные с финансированием местных органов власти, имеют решающее значение для городского управления, и им следует уделять особое внимание (см. установочный документ 5 и разделы III и V).

75. Для реализации этих комплексных подходов необходимо участие местных заинтересованных сторон в основных процессах (планирование, осуществление, контроль) через посредство таких механизмов, как участие в планировании и составлении бюджета, консультации на местах, взаимодействие с районными комитетами, «цифровая демократия», проведение референдумов и контроль за городской политикой. Для поощрения участия гражданского общества местным органам власти следует внедрить механизмы, способствующие созданию автономных организаций жителей на основе их права на свободу объединений и поддерживающие такие организации.

76. Местным органам власти следует наладить широкий диалог с группами гражданского общества. Они являются основными организаторами, обеспечивающими участие, что помогает создать благоприятные условия для всех субъектов. Они также должны брать на себя сложную роль посредников между различными влиятельными и заинтересованными группами в рамках процесса городского развития, тем самым делая его более инклюзивным. Для этого местные органы власти должны будут приобрести новые навыки, позволяющие решать разнообразные и спорные вопросы. Кроме того, необходимым условием для эффективного управления на местах является горизонтальное сотрудничество между различными департаментами и вертикальное взаимодействие между различными уровнями государственного управления.

⁴⁴ Sorensen and Okata (2010).

77. Объединения местных органов власти следует признать в качестве источников наращивания потенциала и важных средств для обмена знаниями на местном, национальном и международном уровнях.

78. Вопросу управления городскими агломерациями требуется уделять особое внимание, поскольку для обеспечения эффективности такого управления необходимо привлекать широкий круг заинтересованных сторон, включая частный сектор (который иногда может участвовать в управлении городскими агломерациями в целях повышения их экономической конкурентоспособности и привлекательности), профессиональные сообщества (в том числе архитекторов, инженеров, географов, социологов, экономистов и политологов), образовательное и научное сообщество (университеты и аналитические центры), профсоюзы и различные организации гражданского общества. Все эти субъекты играют определенную роль в формировании чувства сопричастности и ответственности.

79. Другие промежуточные органы власти (например, на уровне провинций, регионов или штатов) также могут играть важную роль в координации управления городскими агломерациями и обеспечении его эффективности. Промежуточные органы власти и городские агломерации обычно конкурируют друг с другом при распределении обязанностей и финансовых поступлений. Необходимо искать взаимовыгодные решения и поощрять эффективное сотрудничество, с тем чтобы избегать непродуктивной конкуренции и дублирования усилий.

80. Местные органы власти могут наряду с национальными правительствами играть дополнительную роль в установлении показателей для мониторинга и оценки городской политики, создавать систему подотчетности для предоставления основных услуг и поддерживать программы по наращиванию потенциала на местном уровне (см. пункты 14–15; раздел А; Международные руководящие принципы ООН-Хабитат в сфере децентрализации, 2009 год).

В. Национальные правительства

81. Хотя местные органы власти находятся ближе всего к жителям городов и потенциально могут оказывать наибольшее воздействие на формирование программы развития городов, национальные правительства имеют наилучшие возможности для поощрения и обеспечения эффективной децентрализации и участия заинтересованных сторон на всех уровнях управления. Национальным правительствам следует признавать важность наращивания потенциала на местном уровне и действовать в партнерстве с местными органами власти для обеспечения успешной реализации Новой программы развития городов.

82. Напряженность в отношениях между различными органами городского управления является неизбежной, но она усугубляется отсутствием четкого распределения функций и обязанностей. Поэтому крайне важно, чтобы национальные правительства четко определяли эти функции и обязанности для всех основных субъектов и чтобы они предоставляли высокую степень автономии местным органам власти в том, что касается выполнения функций и обязанностей, переданных им или возложенных на них.

83. Национальные правительства отвечают за создание правовой и институциональной базы для национальной городской и территориальной политики (см. установочный документ 3, посвященный национальной городской политике). В связи с этим национальные власти должны создавать и поддерживать надлежащие механизмы диалога и координации между различными уровнями государственного управления при активном участии местных органов власти в определении, осуществлении и мониторинге стратегий и планов в области городского и регионального развития. Например, национальные правительства могут создавать национальные городские форумы⁴⁵, аналитические центры или законодательные процессы для обсуждения со всеми заинтересованными сторонами вопросов национального значения, связанных с городами.

84. Национальным правительствам следует содействовать открытости и транспарентности, а также подотчетности и ответственности во всех сферах государственного управления. Им следует укреплять национальные системы (например, органы ревизии и системы закупок) и независимые правовые механизмы для разрешения конфликтов с помощью административных механизмов. Кроме того, им следует обеспечивать сбор локализованных данных с помощью национальных статистических управлений в сотрудничестве с местными органами власти и местными заинтересованными сторонами в целях содействия мониторингу и оценке национальной и субнациональной политики в области развития городов.

85. Там, где это уместно, национальным правительствам следует поддерживать и поощрять трансграничное сотрудничество, отдавая себе отчет в существенных экономических и социальных выгодах, возникающих благодаря большей координации между непрерывными городскими районами, одновременно поддерживая трансграничное и наднациональное сотрудничество между городами и регионами. Кроме того, национальным правительствам следует содействовать расширению сотрудничества и обмена между городскими районами, находящимися на их территории.

С. Судебная и законодательная ветви власти

86. Законодательная власть играет важную роль на всех уровнях при установлении правил и положений, способствующих реализации Новой программы развития городов. Она также важна с точки зрения осуществления стратегий, договоров и программ, таких как положения доклада Брундтланд «Наше общее будущее», Программа действий в связи с изменением климата, принятая на двадцать первой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, и Новая программа развития городов, которые предлагаются и ратифицируются на наднациональном уровне, но соблюдение которых обеспечивается на национальном уровне.

87. Судебные органы играют ключевую роль в толковании и определении сферы охвата принципов, ценностей и прав и поэтому могут играть стратегическую роль в деле содействия реализации Новой программы развития городов. Перед судебными органами стоит важнейшая задача обеспечения «права

⁴⁵ Национальные городские форумы, имеющие различные формы и функции, но обычно проводимые при содействии национальных правительств, активно задействуются в Бразилии и начинают появляться в некоторых странах Азии.

физических лиц и организаций гражданского общества обращаться в суд от имени пострадавших общин или групп, которые не имеют возможностей или навыков, позволяющих самостоятельно обращаться в суд» и «доступа к эффективным судебным и административным каналам для пострадавших физических лиц и групп, с тем чтобы они могли оспорить решения и действия, имеющие пагубные социальные и экологические последствия или нарушающие права человека, или добиться возмещения ущерба, причиненного такими решениями и действиями», как об этом говорится в Стамбульской декларации 1996 года.

D. Наднациональные органы власти и межправительственное сотрудничество

88. Наднациональные учреждения могут играть важную роль в определении и утверждении глобальных руководящих принципов в области эффективного городского управления. Например, Лилльская программа Европейского союза предусматривает «более широкое признание роли малых и больших городов в территориальном планировании» и дальнейшую разработку городских показателей, начавшуюся в рамках «Проверки городов Европейского союза»⁴⁶.

89. Вместе с тем другие межправительственные форумы, включая региональные и субрегиональные организации (например, АСЕАН, МЕРКОСУР, Африканский союз и субрегиональные организации в Африке), должны также признаваться в качестве важных действующих субъектов. Таким организациям следует поощрять трансграничное межмуниципальное сотрудничество и выполнение соответствующих обязательств, например в соответствии с Макасарской декларацией городов и местных органов власти АСЕАН, принятой в 2015 году мэрами городов государств — членов АСЕАН. Они также могут создавать руководящие принципы и обеспечивать обмен передовым опытом в сфере городского управления между своими членами⁴⁷.

E. Гражданское общество

90. Гражданское общество представляет собой социальную общность, отдельную как от государства, так и от рынка, в которую входит широкий круг неправительственных и некоммерческих организаций, играющих определенную роль в жизни общества и выражающих интересы и ценности своих членов (или других сторон), основываясь на этических, культурных, политических, научных, религиозных или филантропических соображениях. К организациям гражданского общества относятся некоммерческие (местные, национальные, глобальные), общинные, благотворительные и религиозные организации, профсоюзы, группы коренного населения и общественные движения.

91. Организации гражданского общества являются важными субъектами в деле выработки и реализации Новой программы развития городов; они способствуют активной вовлеченности всех жителей и создают для них соответствующие возможности. К ним относятся, в частности, женщины, молодежь и по-

⁴⁶ Parkinson (2005), p. 15.

⁴⁷ Transparency International (2015).

жилые люди, общины коренных народов, мигранты и беженцы, этнические и религиозные меньшинства, сообщества лесбиянок, геев, бисексуалов и трансгендеров и другие уязвимые, находящиеся в неблагоприятном положении или маргинализированные общины. Такие группы и отдельные лица не всегда имеют возможность действовать через организации гражданского общества (например, неправительственные организации), частный сектор или официальные политические каналы.

92. В связи с этим важно подкрепить содержащееся в Стамбульской декларации заявление о том, что «для обеспечения устойчивого развития населенных пунктов необходима активная вовлеченность организаций гражданского общества, а также широкое участие всех людей».

93. Для эффективного взаимодействия между государственными учреждениями и гражданским обществом требуются посредники и координаторы. Некоторые неправительственные организации и научные учреждения взяли на себя эту роль, действуя в различных качествах и вступив в долгосрочные альянсы с группами гражданского общества, в то время как другие предлагают конкретные услуги и играют роль катализатора при внедрении и совершенствовании новых инициатив (таких, как обследования трущоб на уровне общин или соответствующие системы мониторинга) в тесном сотрудничестве с общинными организациями.

Г. Образовательные и научные учреждения

94. Образовательная и исследовательская деятельность, посвященная проблемам городов, могла бы более активно осуществляться на местном уровне в целях распространения и пропагандирования знаний среди гражданского общества и местных органов власти.

95. Школы с их начальными, средними и старшими классами могли бы играть важную роль в обучении и подготовке детей и молодых людей в том, что касается основных принципов и проблем, связанных с жизнью в городах, и качеств, необходимых для активного гражданина в городе, принимающего участие в демократических процессах и принятии решений на местах. В долгосрочной перспективе это позволило бы активизировать наращивание потенциала и участие на местном уровне.

96. Научные круги не только обеспечивают системные знания в рамках текущих проектов и процессов урбанизации, но и благодаря вовлеченности студентов имеют потенциал для преодоления разрыва между различными видами знаний и между теорией и практикой. Студенты могут заниматься планированием и разработкой на основе широкого участия и сотрудничества.

97. Для преодоления разрыва между научными кругами и местными органами власти будет необходимо наряду с открытым диалогом наладить более тесные связи и взаимодействие между ними. Университеты могут взять на себя ведущую роль в деле генерирования знаний и обновления учебных программ, с тем чтобы они были более актуальными и в большей степени соответствовали приоритетам местной политики. Хотя местным органам власти настоятельно рекомендуется принимать решения с учетом результатов научных исследований, научное сообщество также должно прилагать усилия для распространения

и пропагандирования результатов своих исследований среди директивных органов.

Г. Частный сектор

98. Частный сектор будет играть важную роль в осуществлении Новой программы развития городов⁴⁸.

99. В этот сектор входят отдельные лица, коммерческие и торговые предприятия и компании (застройщики, подрядчики), производители и поставщики услуг, деловые ассоциации и коалиции и корпоративные благотворительные фонды. В пункте 238(b) Стамбульской декларации подчеркивается важность «поощрения деловых предприятий к осуществлению инвестиций и других стратегий, включая некоммерческую деятельность, которые будут способствовать развитию населенных пунктов, особенно в том, что касается создания возможностей для трудоустройства, предоставления основных услуг, обеспечения доступа к производственным ресурсам и строительства инфраструктуры». Этот принцип должен также лежать в основе Новой программы развития городов, причем должен задействоваться потенциал предприятий всех размеров, поскольку они способны как вносить вклад в предоставление услуг, так и содействовать инновационной деятельности.

100. Например, частный сектор может играть активную роль в городском развитии на основе государственно-частного партнерства и государственно-частно-общественного партнерства. При необходимости национальным и местным органам власти следует разрабатывать правовые и институциональные рамки и собирать знания в целях стимулирования и регулирования таких сложных партнерских отношений, обеспечивая соблюдение общественных интересов в долгосрочной перспективе⁴⁹. Государственным субъектам также следует поддерживать активное участие местных заинтересованных сторон в практической деятельности, подчеркивая совместную ответственность, сопричастность и совместное созидание.

101. Хотя традиционная роль частного сектора состоит в создании рабочих мест, богатства и прибыли, ему следует во все большей степени обеспечивать «социальную корпоративную ответственность», работая по трем основным направлениям — финансовому, экологическому и социальному, — которые считаются одинаково важными для долгосрочного успеха. Это соответствует 10 принципам «Глобального договора» Организации Объединенных Наций и положениям пункта 43(m) Стамбульской декларации, в котором подчеркивается «расширенное толкование концепции „баланса активов и пассивов“».

102. Корпоративные благотворительные организации также будут играть важную роль в реализации Новой программы развития городов путем поощрения новаторской практики, предоставления ценной финансовой поддержки и содействия передаче знаний об успешных моделях городского развития.

⁴⁸ United Nations (2009).

⁴⁹ Da Cruz and Marques (2012).

Н. Финансовые учреждения и международные учреждения, занимающиеся вопросами развития

103. Финансовые учреждения, такие как пенсионные фонды, банки, страховые компании и фонды национального благосостояния, играют особую роль в распределении капитала в соответствии с различными потребностями. На глобальном, национальном и региональном уровнях им следует ответственным и подотчетным образом работать с национальными и местными органами власти на основе транспарентного кодекса поведения (например, Принципов ответственного инвестирования). При инвестировании в местные проекты им следует работать в партнерстве с местными органами власти и другими местными заинтересованными сторонами над разработкой и осуществлением проектов в соответствии с содержащимся в Аддис-Абебской программе действий обязательством «лучше увязать стимулы частного сектора с общественными целями, включая стимулирование частного сектора к использованию рациональных методов, и... содействовать долгосрочным качественным инвестициям».

104. Аналогичным образом, международным учреждениям, занимающимся вопросами развития, следует направлять средства на предоставление основных городских услуг и создание инфраструктуры и обеспечивать финансирование обучения и постоянного наращивания потенциала на местном уровне. Как это предусмотрено в Аддис-Абебской программе действий, им следует «поддерживать городские и местные органы власти развивающихся стран, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, в осуществлении устойчивых и экологически рациональных инфраструктурных проектов, в том числе в области энергетики, транспорта, водоснабжения и санитарии и строительства надежных и устойчивых зданий с использованием местных материалов».

V. Разработка, реализация и мониторинг осуществления политики

105. Как отмечалось в предыдущих разделах, разработка модели городского управления в новых условиях с учетом растущих сложностей и неопределенности в нашем обществе требует проведения значительных преобразований на различных уровнях. Новая культура сотрудничества между институтами и участие гражданского общества требуют создания эффективной многоуровневой системы управления, подкрепляемой децентрализованными институтами и национальными стратегиями развития городов и территорий; системы управления, адаптированной к особенностям городских районов; динамичного и активного гражданского общества; и программ по созданию потенциала.

106. Национальным органам власти следует:

Создать эффективные многоуровневые механизмы управления

а) создавать и поощрять надлежащие механизмы для поддержания регулярного диалога и координации действий между различными структурами власти, вовлечения субнациональных правительств в процесс разработки и осуществления ключевых стратегий и рассмотрения всех других вопросов, имеющих к ним прямое отношение, например вопросов децентрализации, гра-

ниц субнациональных административных единиц, стратегий городского и территориального развития;

b) внедрять эти механизмы на национальном и региональном уровнях (например, с помощью советов, форумов, консультативных комитетов при национальных или региональных правительствах) в целях укрепления сотрудничества между государственными учреждениями. Это будет иметь важнейшее значение для осуществления Новой программы развития городов и целей в области устойчивого развития, которые были разработаны в качестве многоуровневых и межотраслевых инициатив, для того чтобы облегчить адаптацию целей и задач к местным реалиям;

c) провести оценку основных институтов, процессов и правил, связанных со стратегиями развития городов и территорий, в целях выявления институционального дублирования и пробелов, противоречивых законодательных и нормативных актов и задержек в планировании и исполнении бюджета;

d) совместными усилиями начать постепенный пересмотр законов и нормативных актов, принятых на национальном, региональном и местном уровнях, с целью содействовать повышению согласованности и инклюзивности многоуровневой системы управления и применять подходы «снизу вверх» и «сверху вниз» для содействия выработке комплексных национальных стратегий развития городов и территорий;

Укрепление процессов децентрализации

e) проводить регулярный обзор законодательных и нормативных актов, принятых на национальном и местном уровнях, с тем чтобы обеспечить наделение субнациональных правительств достаточными полномочиями для содействия эффективному процессу децентрализации на основе принципа делегирования полномочий и уважения местного самоуправления. Поэтапное и регулируемое осуществление правовых и институциональных реформ должно содействовать эффективной децентрализации посредством закрепления на правовом уровне автономного статуса субнациональных правительств, избранных всеобщим голосованием и обладающих четкими делегированными полномочиями, обязанностями и ресурсами, определенными в национальных законах и, когда это возможно, в Конституции;

f) обеспечить, чтобы наделенные более широкими полномочиями местные органы власти имели доступ к достаточно разнообразным источникам финансовых средств, объем которых соответствовал бы делегированным обязанностям, предусмотренным законом, с тем чтобы данные органы власти несли ответственность перед гражданами, которые избрали их, и были подотчетны им. Значительную часть финансовых ресурсов местных органов власти должны составлять местные налоги, сборы и платежи; они должны покрывать по крайней мере часть расходов на услуги, которые эти органы власти должны оказывать. Вместе с тем пополнение местных бюджетов будет частично происходить за счет трансфертов (дотаций, субсидий) из бюджетов органов власти других уровней. Чтобы ни одна из территорий и ни один из городов не остались забыты, необходимо внедрять механизмы уравнивания, гарантирующие наличие у всех территорий и городов средств для предоставления базовых услуг их жителям. Проводимая национальная политика призвана обеспечивать надлежащие возможности для ответственного и транспарентного привлечения

заемных средств, с тем чтобы субнациональные правительства могли инвестировать в развитие важнейшей и устойчивой инфраструктуры и служб (более подробно с информацией о финансовых реформах можно ознакомиться в докладе Группы по вопросам политики 5);

g) признать, что местным органам власти следует позволить определять свои собственные административные структуры в целях адаптации к местным потребностям и самостоятельно выстраивать свою кадровую политику на основе заслуг сотрудников, требований транспарентности, не допуская при этом кумовства. Для этого может потребоваться создание потенциала в целях повышения квалификации местных государственных служащих;

h) укреплять потенциал субнациональных правительств, а также потенциал национального правительства в сфере контроля для обеспечения транспарентности и подотчетности (например, систем добросовестного бухгалтерского учета, ревизии и закупок). Кроме того, необходимо расширять доступ к публичной информации и данным (например, открытым данным) и определять механизмы для борьбы с коррупцией и взяточничеством (кодексы поведения, декларации о доходах и активах, механизмы обеспечения соблюдения антикоррупционного законодательства и т. д.);

i) способствовать созданию надлежащей нормативной базы и оказывать поддержку местным органам власти в деле налаживания партнерских отношений с частным сектором и общинами в целях обеспечения предоставления основных услуг и создания основной инфраструктуры. Следует поощрять использование новых технологий в целях совершенствования управления городским хозяйством и повышения подотчетности и транспарентности с учетом необходимости защиты общественных интересов и конкретных ограничений, связанных с доступом к информации в цифровой форме и местными обычаями;

Поощрение комплексных национальных стратегий развития городов и территорий⁵⁰

j) разрабатывать или укреплять национальные стратегии развития городов и территорий в качестве важнейшего компонента многоуровневой системы городского управления в целях поощрения более сбалансированного и устойчивого регионального развития;

k) разрабатывать или совершенствовать национальные стратегии развития городов и территорий в целях создания механизмов для повышения эффективности координации между национальными и местными правительствами и основными заинтересованными сторонами. Следует разрабатывать стратегии на основе более широких консультаций для обеспечения чувства ответственности различных сторон;

l) укреплять на национальном уровне потенциал отраслевых министерств и национальных учреждений, занимающихся вопросами разработки стратегий развития городов и территорий, а также повысить координацию между ними (например, за счет поручения функций по координации деятельности по развитию городов какому-либо министерству или координационному

⁵⁰ См. также доклад Группы по вопросам политики 3.

бюро на министерском уровне), с тем чтобы избежать фрагментации политики в области развития городов и поощрять применение комплексных подходов;

м) способствовать и содействовать на региональном уровне сотрудничеству и взаимодополняемости между городскими районами, промежуточными городами и небольшими городами вместе с прилегающими к ним районами в целях создания развитой «системы городов» и укрепления партнерских отношений между городом и деревней;

н) обеспечивать, чтобы в стратегиях национального развития и развития территорий признавалась и закреплялась роль городов-посредников в качестве узловых центров регионального развития в целях содействия более сбалансированному развитию городов и территорий;

о) способствовать развитию сотрудничества между близлежащими местными органами власти (горизонтальное сотрудничество), особенно между небольшими городами, посредством рассмотрения нормативной базы, которая обеспечивала бы возможность и способствовала бы реализации группами муниципальных образований совместных планов и услуг в целях достижения экономии за счет эффекта масштаба и эффективного использования ресурсов. Следует уделять особое внимание районам с особыми характеристиками (например, районам в дельте рек) и городам, входящим в состав агломераций и поясов городской застройки, для того чтобы воспользоваться новыми экономическими возможностями, связанными с планированием, доступом к инфраструктуре и государственным услугам, всеобъемлющей охраной окружающей среды и т.д.;

р) рассмотреть возможность трансграничного сотрудничества в целях повышения эффективности управления формирующимися городскими районами, регионами и поясами городской застройки, выходящими за пределы национальных границ. Это включает в себя разработку двусторонних соглашений о сотрудничестве и механизмов региональной интеграции (в качестве примера можно привести Европейский союз, соглашение о партнерстве между Сингапуром, городом Батам и штатом Джохор в регионе АСЕАН и механизмы сотрудничества городов в МЕРКОСУР);

с) обеспечивать, чтобы в стратегиях национального и территориального развития предусматривались механизмы предотвращения деградации окружающей среды и нанесения ей ущерба в рамках деятельности органов власти на всех уровнях;

г) в контексте выполнения задачи 1.4 целей в области устойчивого развития следует повысить эффективность управления неформальными поселениями и обеспечить, чтобы на законодательном уровне, а также в ходе планирования землепользования обеспечивалось соблюдение «всего спектра земельных прав» и признавались многообразные формы владения в зависимости от местных условий. Органам власти на всех уровнях следует признать и зарегистрировать всевозможные формы связей людей с землей, принять многообразие и сложность земельного сектора и внедрить соответствующие целевому назначению механизмы, направленные на повышение защищенности имущественных прав всех городских жителей;

Повышение эффективности управления городскими районами

s) рассмотреть возможность разработки моделей управления городскими районами посредством создания соответствующих институциональных механизмов, реформирования законодательства или создания стимулов к добровольному межмуниципальному сотрудничеству на городском уровне. С этой целью национальным правительствам в консультации с местными органами власти рекомендуется установить национальные стандарты (такие, как пороговые значения численности населения), позволяющие определить городские районы;

t) создание учетной документации на уровне городских районов посредством объединения данных из различных имеющихся источников, а также целенаправленного сбора дополнительных данных, относящихся к городским районам в целом. Основные данные должны охватывать территориально-пространственное развитие, экономическое развитие, жилищные условия, транспорт и состояние окружающей среды городских районов⁵¹;

u) наделить правительства городских районов собственными полномочиями и сферой ответственности, обеспечив четкое разделение функций между городскими органами власти и другими уровнями власти, с тем чтобы не допускать дублирования обязанностей. К основным областям, регулируемым на городском уровне, могут относиться территориально-пространственное планирование и землепользование, транспортная инфраструктура и основные службы (водоснабжение, удаление отходов), охрана окружающей среды, экономическое развитие, жилищные условия, предупреждение рисков и т.д. С тем чтобы избежать конкуренции в сфере ответственности и финансовых ресурсов, необходимо разрабатывать эффективные механизмы сотрудничества, особенно с муниципальными и другими органами власти промежуточного уровня (например, на уровне регионов, штатов или провинций);

v) следует создавать четко определенные и надежные механизмы финансирования в целях расширения возможностей органов городского управления, но при этом избегать конкуренции между муниципальными и другими органами власти промежуточного уровня. Необходимо расширять налоговобюджетные полномочия городских властей для мобилизации потенциала их территорий по созданию материальных ценностей, как экономических, так и имущественных (включая приращение стоимости земли), и функционирования механизмов уравнивания внутри городских районов;

w) рассмотреть вопрос об использовании конкретных городских фондов, сформированных из местных налогов и трансфертов муниципалитетов и органов власти других уровней (включая центральное правительство) для решения проблемы внешних эффектов (побочных факторов) и стимулирования средне- и долгосрочных инвестиций. Это будет способствовать улучшению кредитоспособности городских властей и предоставит им доступ к национальным и международным — как государственным, так и частным — механизмам финансирования инвестиций в крупные проекты в области инфраструктуры и городских служб;

⁵¹ OECD (2012).

Поощрение новой культуры участия и справедливости

х) приступить к разработке на национальном уровне эффективной нормативной базы для обеспечения более активного участия местных органов власти или поощрять такую разработку. Подготовка такой нормативной базы должна вестись силами широкой и инклюзивной группы, в состав которой будут входить лица и организации, с учетом местных условий, культуры и практики. Ей следует поручить рассмотрение таких вопросов, как участие, механизмы оперативной деятельности, механизмы контроля, финансирование, а также сроки применения различных форм участия;

у) способствовать открытости местных лидеров к проблемам находящимся в неблагоприятном положении групп населения и готовности вступать в диалог. Этого можно добиться путем обеспечения транспарентности, подотчетности и реализации всеобъемлющих коммуникационных стратегий, в том числе посредством предоставления доступа к официальным документам, политики использования открытых данных, проведения публичных слушаний и публичных обсуждений важных проектов на ранних этапах. Последнее имеет особо важное значение в случае проектов, в отношении которых, как предполагается, может возникнуть конфликт интересов;

z) обеспечить, чтобы местные власти и органы власти более высокого уровня признавали важную роль независимых движений и организаций гражданского общества и оказывали им поддержку. Это может быть достигнуто с помощью таких механизмов, как выделение определенной доли средств из местного бюджета движениям гражданского общества, помощь натурой, предоставление помещений и оборудования, предоставление доступа к средствам массовой информации и другим средствам обеспечения деятельности;

aa) поощрять применение в экспериментальном порядке инновационных форм прямого участия, таких как составление бюджета на основе широкого участия, предоставление услуг совместно с организациями гражданского общества и осуществление контроля на уровне общин;

bb) в рамках участия следует использовать цифровые технологии и социальные сети для информационных целей, сбора данных, коммуникации и координации различных видов деятельности;

cc) обеспечить участие организаций гражданского общества, неправительственных организаций и научных кругов в деятельности по мониторингу и оценке хода осуществления государственной политики и проектов, например с помощью наблюдательных органов или «учетных карточек» граждан и местных общин;

dd) разработать независимые механизмы для защиты интересов жителей, особенно жителей трущоб и неформальных поселений, от действий местных органов власти и частных компаний. Следует способствовать более активному участию женщин в общественных дискуссиях, управлении и принятии решений по вопросам развития городов посредством создания стимулов, проведения кампаний, профессиональной подготовки и расширения общественного признания;

Активизация деятельности по созданию потенциала для городского управления: реформы управления должны сопровождаться деятельностью по созданию потенциала, для того чтобы обеспечить устойчивый характер изменений и их успешное осуществление

ее) сформировать общесистемный альянс для создания потенциала, который позволит наладить структурный диалог между национальными и местными органами власти и партнерами-единомышленниками (научными кругами, неправительственными организациями), существующими местными органами власти и сетями гражданского общества и, в случае необходимости, наладить международное сотрудничество;

ff) содействовать пропагандистским инициативам, с тем чтобы продемонстрировать полезность работы по созданию потенциала и связи между созданием потенциала и более широкими стратегическими результатами. Стратегии и программы создания потенциала должны разрабатываться с учетом местных особенностей. Вместо традиционных секторальных подходов к учебной подготовке необходимо использовать более комплексные подходы, позволяющие устранить сложившиеся барьеры и обеспечить стратегическое общесистемное видение. Стратегии создания потенциала должны способствовать экспериментальной и инновационной деятельности;

gg) национальным и местным органам власти следует разработать и обеспечить необходимыми ресурсами программы по созданию потенциала, направленные на повышение квалификации своих должностных лиц и сотрудников, в целях повышения качества городского управления и содействия применению скоординированного и комплексного подхода к управлению;

hh) учебные программы и инициативы правительства должны быть специально направлены на развитие навыков и способностей наиболее маргинализированных и уязвимых групп населения, с тем чтобы позволить этим группам преодолеть причины их уязвимости и изоляции;

ii) им следует также разработать специальные учебные программы для решения задачи участия организаций гражданского общества; такие программы будут направлены на укрепление потенциала общинных лидеров и государственных учреждений по налаживанию диалога и будут способствовать применению подхода, основанного на сотрудничестве в духе партнерства. Ассоциации местных органов власти должны быть признаны [на законодательном уровне] в качестве организаций, занимающихся созданием потенциала, а также важных механизмов обмена знаниями;

jj) в качестве предварительного условия для успеха такой деятельности крайне важную роль играет надлежащее вознаграждение гражданских служащих, поэтому необходимо обеспечить, как денежное вознаграждение, так и престиж карьеры. В рамках международных инициатив в области развития следует всегда уделять внимание финансированию учебной подготовки и текущей деятельности по созданию потенциала на местном уровне в целях обеспечения устойчивости всех таких программ⁵²;

⁵² Например, как отмечается в Аддис-Абебской программе действий, «поддерживать городские и местные органы власти развивающихся стран, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах, в осуществлении устойчивых и

kk) все такие программы должны осуществляться на основе сотрудничества между городами, местными органами власти и гражданским обществом, как по линии Север-Юг, так и по линии Юг-Юг, а также способствовать расширению такого сотрудничества, что при надлежащей поддержке может позволить внести вклад в реализацию программ по созданию потенциала и способствовать взаимному обучению в целях повышения роли государственных должностных лиц (выборных и невыборных) в деятельности по развитию городов и территорий и содействовать участию местных заинтересованных сторон;

Мониторинг и данные

ll) создать системы регулярного мониторинга осуществления стратегий развития городов и территорий на национальном и местном уровнях с участием различных субъектов и с использованием согласованных количественных и качественных показателей. Повысить эффективность систем мониторинга позволит сбор и обеспечение наличия сопоставимых статистических данных и информации;

mm) органам власти на всех уровнях следует вносить вклад в обеспечение высококачественных, своевременных и надежных данных, дезагрегированных по доходу, полу, возрасту, расе, этнической принадлежности, миграционному статусу, наличию или отсутствию инвалидности, географическому местоположению и другим параметрам, актуальным в национальных условиях;

nn) следует использовать многие из задач и показателей, разработанных для Повестки дня на период до 2030 года (цели в области устойчивого развития), в частности цели 11 и 16, которые могли бы помочь в разработке набора базовых показателей в отношении городского управления. Кроме того, необходимо разработать более широкий набор базовых показателей, с тем чтобы каждая страна могла адаптировать их в зависимости от своих конкретных обстоятельств или приоритетов. Данный набор показателей должен развиваться и носить динамичный характер;

oo) создать механизмы отчетности, являющиеся частью «национальной структуры по наблюдению за ходом осуществления стратегий развития городов и территорий», обладающей совместным руководящим комитетом в составе представителей национальных и местных органов власти, научных кругов, гражданского общества, делового сообщества, для развития национальной системы отчетности, подкрепляемой механизмами регулярной отчетности на уровне городов, совместными обзорами, обследованиями или опросами удовлетворенности граждан и механизмами контроля со стороны местных общин;

pp) создать эффективные механизмы оценки, которые могут быть использованы в качестве инструмента для создания потенциала путем вовлечения всех соответствующих субъектов, которые будут совместно проводить обмен собственным практическим опытом и его обзор, а также совершенствовать свои планы и мероприятия посредством проведения формативных оценок;

экологически рациональных инфраструктурных проектов, в том числе в области энергетики, транспорта, водоснабжения и санитарии и строительства надежных и устойчивых зданий с использованием местных материалов».

qq) обеспечить успешную разработку и внедрение основанной на потребностях граждан системы управления, соответствующей требованиям эпохи цифровых технологий и постоянно пополняющейся новыми технологическими достижениями. Для этого потребуются твердая политическая воля, основанное на сотрудничестве руководство и новые институциональные механизмы, «включая национальную политику в области ИКТ и стратегию организации работы «электронного правительства», а также укрепление учреждений и повышение квалификации государственных служащих»⁵³;

rr) разработать и внедрить стандарты в отношении открытых данных, совместимости, сотрудничества и взаимозаменяемости;

ss) обеспечить приверженность созданию транспарентной, подотчетной, гибкой, всеохватной и основанной на сотрудничестве системы городского управления, подкрепляемой надлежащим человеческим капиталом и индивидуально разработанной эффективной инфраструктурой ИКТ. Государственные органы должны взять на себя ответственность за подготовку требований в отношении разработки, использования и контроля за применением электронных систем управления.

VI. Заключение

107. В основе успешного осуществления Новой программы развития городов лежат надлежащая система городского управления и институциональные рамки. Успешная система городского управления должна быть демократичной и открытой, она должна быть ориентирована на долгосрочную перспективу, но при этом быть гибкой и быстро адаптироваться к новым условиям. Она должна быть масштабируемой и многоуровневой, должна быть способна адаптироваться к изменениям благодаря восприимчивости к инновациям, ориентированности на перспективу, открытости для новых идей и реагированию на быстрые изменения городского ландшафта (например, на метрополитанизацию, переурбанизацию и быструю урбанизацию в развивающихся странах). Для успешного городского управления необходимо также гибко реагировать на изменения экономических и социальных структур городов (например, новые проблемы, обусловленные постоянно развивающимися цифровыми технологиями, повышением степени виртуализации экономики и переносом экономической деятельности, социальным расслоением и вытеснением бедного населения из своих районов за счет переселения более состоятельных горожан, старением населения и переизбытком молодежи); наконец, важно также гибко реагировать на глобальные факторы неопределенности (неравномерный экономический рост, финансовые и экономические кризисы, последствия изменения климата, стихийные бедствия и т.д.).

108. Модель городского управления в новых условиях должна позволять эффективно реагировать на новые требования граждан для обеспечения права на жизнь в городе путем создания благоприятных нормативных и институциональных механизмов на различных уровнях власти.

109. Модель городского управления в новых условиях во все большей степени будет являться результатом сочетания комплексных и сложных многоуровне-

⁵³ United Nations (2014), p.12.

вых и многосубъектных систем управления, основанных на взаимодействии между различными уровнями власти, а также между гражданами и широким кругом неправительственных субъектов, включая частный сектор.

110. На национальном уровне надежная многоуровневая система управления будет предполагать: а) эффективные национальные стратегии развития городов и территорий; б) эффективные процессы децентрализации; и с) прозрачные и подотчетные институты, подкрепляемые надлежащей, последовательной и применимой нормативной базой.

111. На уровне городов сильные и эффективные местные органы власти имеют ключевое значение для обеспечения инклюзивного и устойчивого городского управления, подотчетного и прозрачного управления городским хозяйством и динамичного участия всевозможных заинтересованных сторон в обеспечении равноправия и равных возможностей для всех. Именно на уровне городов право на жизнь в городе должно быть закреплено в качестве сквозного политического подхода.

112. Первым компонентом многоуровневой системы управления является национальная стратегия развития городов и территорий, способствующая созданию эффективной системы городов и сбалансированному территориальному развитию. Широкое участие, открытость и стремление достичь консенсуса — те принципы, на которых будет базироваться процесс разработки этих стратегий, — будут иметь такое же основополагающее значение, как и практическая реализация. Они станут основой таких механизмов взаимодействия между различными уровнями власти и основными субъектами, которые будут в большей степени основаны на сотрудничестве и последовательности. Этот процесс будет способствовать изменению парадигмы, сочетанию подходов «снизу вверх» и «сверху вниз» для усиления эффекта синергии и взаимодополняемости между городскими районами, городами-посредниками и небольшими городами.

113. Вторым ключевым компонентом многоуровневой системы управления является расширение прав и возможностей местных органов власти путем разделения властных полномочий, возможностей и ресурсов. Модели городского управления в XXI веке должны предполагать наличие сильных признанных органов власти на местах, обладающих более широкими полномочиями и более профессиональными сотрудниками, в целях содействия более целостному и комплексному подходу к развитию городов. Следует способствовать развитию межмуниципального сотрудничества, в том числе между городскими и сельскими муниципальными образованиями, посредством создания стимулов для достижения эффекта масштаба и интеграции. Местные органы власти должны также нести ответственность за обеспечение активного участия местных заинтересованных сторон, в том числе наиболее уязвимых, в процессе принятия решений на местном уровне.

114. В большинстве стран крупные городские агломерации являются движущей силой национального развития. Системы управления городскими районами должны быть адаптированы с учетом особенностей каждой конкретной ситуации и наделены соответствующими полномочиями и ресурсами. Одной из важнейших задач станет обеспечение управления городскими образованиями нового типа, такими как мегаполисы, городские районы и полосы городской застройки.

115. Необходимо, чтобы у городских властей, независимо от формы их организации и размера, был доступ к достаточному финансированию. Местные власти должны обладать надлежащими налогово-бюджетными полномочиями и возможностями, чтобы они могли эффективно использовать потенциал их территорий по созданию материальных ценностей в целях финансирования городского хозяйства. В рамках многоуровневых механизмов и процесса децентрализации центральные правительства должны обеспечить также (посредством долевого налогов и трансфертов) функционирование механизмов уравнивания для сбалансированного перераспределения национальных ресурсов между территориями. Они должны способствовать доступу местных органов власти к механизмам заимствования средств для инвестирования в инфраструктуру, которая будет формировать облик городской среды будущего и обеспечивать национальное развитие. Надлежащая нормативная база и техническая поддержка могут способствовать формированию общей ответственности и совместной деятельности по предоставлению услуг и созданию инфраструктуры в рамках инновационного партнерства между местными органами власти, частным сектором и общинами. Новые технологии могут стать важным инструментом для преобразования системы городского управления и содействия участию. Во всех этих случаях государственные органы власти должны учитывать необходимость обеспечения всеобщего доступа к общественным службам и защиты общественных благ (мест общего пользования, воды, воздуха и окружающей среды).

116. Третьим компонентом справедливой многоуровневой системы управления является гражданское общество, которое обладает более широкими правами и возможностями, хорошо организовано и пользуется уважением и которое может выступать в качестве активного и требовательного партнера государственных учреждений. На национальном уровне следует разработать эффективную нормативную базу для содействия более активному участию, которая должна быть принята местными органами власти для использования в своей повседневной деятельности. Следует, чтобы местные власти и власти более высоких уровней признали важную роль независимых движений гражданского общества и организаций частного сектора и оказывали им поддержку, например, посредством финансирования или предоставления иных средств. Следует обеспечить более активное участие женщин, молодежи, бедных слоев городского населения, меньшинств и групп населения, находящихся в неблагоприятном положении, в процессе принятия решений посредством обеспечения транспарентности, подотчетности и реализации всеобъемлющих коммуникационных стратегий.

117. Дальнейшее развитие должны получить инновационные, эффективные, транспарентные и подотчетные механизмы взаимодействия между органами власти, гражданским обществом и частным сектором. В качестве новых альтернативных способов следует поощрять предоставление услуг совместно с организациями гражданского общества, особенно в наиболее маргинализованных районах, жители которых могут сталкиваться с трудностями в получении услуг традиционными способами.

118. В рамках Новой программы развития городов потребуются осуществление широкомасштабной деятельности по созданию потенциала с участием национальных и местных органов власти, гражданского общества и частного сектора. Национальным и местным органам власти следует разработать и обеспе-

читать достаточными ресурсами программы профессиональной подготовки для поддержки качественно нового процесса подготовки государственных служащих, а также местных лидеров, представляющих организации гражданского общества. Для содействия деятельности по профессиональной подготовке важнейшее значение будет иметь формирование общесистемного альянса по созданию потенциала между национальными и местными органами власти, партнерами-единомышленниками (например, представителями научных кругов и неправительственными организациями), а также сетями гражданского общества и международными организациями.

119. Многосторонние системы мониторинга осуществления стратегий развития городов и территорий на национальном и местном уровнях могут быть созданы только в том случае, если будет достигнуто согласие в отношении определения показателей и если будут собраны надежные дезагрегированные данные.

120. В период неопределенности и перемен лишь модель городского управления в новых условиях, основанная на ценностях и методах, рассмотренных в настоящем документе, может помочь «обеспечить открытость, безопасность, жизнестойкость и экологическую устойчивость городов и населенных пунктов».

Справочная литература

6, P., Leat, D., Seltzer, K. and Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.

Ahrend, R. Farchy E., Kaplanis, I., Lembcke A. (2014a), “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”, *OECD Regional Development Working Papers*, Paris, OECD Publishing.

Ahrend, R., Gamper, C. and Schumann, A. (2014b), “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations”, *OECD Regional Development Working Papers*, Paris, OECD Publishing.

Andersson, M. (2015), *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*, Discussion Paper, Bonn and Eschborn (Germany), UN-Habitat – GIZ.

Ansell, C. and Gash, A. (2012), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research*, 18, pp. 543-571.

Bahl, R., Linn, J. and Wetzel, D. (eds.) (2013), *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

Benz, A. and Papadopoulos, Y. (eds.) (2006), *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*, London and New York, Routledge.

Boniburini, I., Moretto, L., Smith, H., and Le Maire, J. (2013), “*The right to the city. The city as common good. Between social politics and urban planning*”, *Cahier de La Cambre N.8*, La Lettre volée.

Bradlow, B. (2015), “Quiet Conflict: Institutional Change, Informal Settlement Upgrading, and Formalized Partnerships Between Local Authorities and Urban Social Movements in South Africa”, in Herrle, P., Ley, A. and Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate.

Burdett, R., Rode, P., Shankar, P. and Vahidy, S. (eds.) (2014), *Governing Urban Futures*, London, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.

Campbell, T. (2012), *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*, New York, Earthscan.

Clark, G. and Moonen, T. (2013), *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*, Washington D.C., The Brookings Institution.

Cooke, B. and Kothari, U (2001), “The Case for Participation as Tyranny”, in Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?*, London, Zed Books.

Curry, D. (2015), *Network Approaches to Multilevel Governance. Structures, Relations and Understanding Between Levels*, New York, Palgrave Macmillan.

da Cruz, N.F., Marques, R. (2012). “Mixed companies and local governance: no man can serve two masters”, *Public Administration*, 90:3, pp. 737-758.

Dodson, J., Ali, J., Dalton, T. and Horne, R. (2015), *Consolidated Report of Regional National Urban Policies*, RMIT University.

- Dunleavy, P. and Margetts, H. (2010), *The Second Wave of Digital Era Governance*, American Political Science Association Conference.
- ESPON (2012), *Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*, Luxembourg, ESPON and European Institute of Urban Affairs, Liverpool John Moores University, 2012.
- European Commission (2011), *Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*, Brussels, European Commission.
- European Urban Knowledge Network (EUKN) (2015), *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAS), their Economic Growth Potential and Impact on Territorial Development in the European Union and Latvia*, The Hague, EUKN.
- Evans, B., Joas, M. Sundback, S. and Theobald, K. (2006), "Governing local sustainability", *Journal of Environmental Planning and Management*, 49:6, pp. 849-867.
- Farvacque-Vitkovic, C. and Kopanyi, M. (eds.) (2014), *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*, Washington, D.C., World Bank.
- Floater, G, Rode, P., Friedel, B. and Robert, A. (2014), *Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance*. New Climate Economy Cities, Paper 02, London, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Gaventa, J. (2004), "Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities", in Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?* London and New York, Zed Books, pp. 25-41.
- Governance Working Group of the International Institute of Administrative Sciences (1996), *Governance*, <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>.
- Grisel, M. and van de Waart, F. (eds.) (2011), *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*, The Hague, EUKN.
- Gurstein, P. and Angeles, L. C. (2007), *Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning*, Toronto: University of Toronto Press.
- Hamilton, D.K. (2014), *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*, New York, Routledge.
- Healey, P. (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, London, Macmillan.
- Healey, P. (2012), "Re-enchanting democracy as a mode of governance", *Critical Policy Studies*, 6:1.
- Heinelt, H., Getimis, P., Kafkalas, G., Smith, R., and Swyngedouw, E. (2002), *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herrle, P., Fokdal, J., and Ley, A. (2012), "New Urban Players in Africa and Asia: The Role of Grassroots Organizations", in H. Mieg and K. Töpfer (eds.), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*, New York, Routledge.
- Herrle, P., Ley, A., and Fokdal, J. (eds.) (2015), *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate.

- Herrle, P., Ley, A., and Nebel, S. (2014), *Innovative Measures of Community Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development*, Working Paper, Eschborn, GIZ.
- Hickey, S. and Mohan, G. (2004), “Towards participation as transformation: critical themes and challenges”, In Hickey, S. and Mohan, G. (eds.), *Participation: from Tyranny to Transformation?* London and New York, Zed Books, pp. 3-24.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001), *Multilevel Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003), “Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance”, *American Political Science Review*, 97:2, pp. 233-243.
- International Observatory on Participatory Democracy (2015), *Studies and Research* <http://www.oidp.net/en/home/>.
- Jessop, B. (1998), “The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development”, *International Social Science Journal*, 50:155, pp. 29-45.
- Kearns, A. and Paddison, R. (2000), “New challenges for urban governance”, *Urban Studies*, 37:5-6, pp. 845-850.
- Kitchin, R. (2014), *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their Consequences*, London, Sage.
- Levitas, R., et al. (2007), *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*, Social Exclusion Task Force, London, Cabinet Office.
- Lorrain, D. (ed.) (2011), *Governing Megacities in Emerging Countries*, Surrey, Ashgate.
- Lovegrove, N. and Thomas, M. (2013), “Triple-Strength Leadership”, *Harvard Business Review*, September, <https://hbr.org/2013/09/triple-strength-leadership/ar/1>.
- LSE Cities (2015), *The Urban Age: Governance*, 2015 <https://urbanage.lsecities.net/>.
- LSE Cities, UN-Habitat, UCLG (2015), *The Urban Governance Survey - How Cities are governed. Building a global database for current models of urban governance* <https://urbangovernance.net/en/>.
- Luxembourg Institute of Socioeconomic Research (2015), *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Cities in Europe*, Luxembourg, LISER.
- Margetts, H., and Dunleavy, P. (2013), “The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web”, *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371:1987, pp. 1-17.
- Marks, G. (1993) “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”, in Cafruny, A. and Rosenthal, G. (eds.), *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and beyond*, Boulder: Lynne Rienner, and Harlow: Longman.
- Meuleman, L. and Niestroy, I. (2015), “Common But Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work”, *Sustainability*, 7:9, pp. 12295–12321.

Mosse, D. (2001), “'People's Knowledge', Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development”, in Cooke, B. and Kothari, U. (eds.) *Participation. The New Tyranny?* New York, Zed Books.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. and González, S. (eds.) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*, New York, Routledge.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009), “Multi-level Regulatory Governance”, *OECD Working Papers on Public Governance No. 13*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2011), “Governance of Public Policies in Decentralized Contexts, A Multi-level-Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, Paris: OECD Publishing.

OECD (2012), *Redefining “Urban”, A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2013a), *Colombia: Implementing Good Governance*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2013b), *Rural-Urban Partnerships, an integrated approach to economic development*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2015a), *Governing the City*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2015b), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*, Paris, OECD Publishing.

OECD (2016), *Water Governance and Cities*, Paris, OECD Publishing.

Oström, E. (1996), “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development”, *World Development*, 24, pp. 1073-1087.

Parkinson, M. (2005), *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, document prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science and Culture.

Parnell, S. and Oldfield, S. (eds.) (2014), *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, New York, Routledge.

Peters, G.B. (1998), “Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination”, *Public Administration*, 76:2, pp. 295-311.

Peters, G.B. and Pierre, J (2012), “Urban Governance”, in John, P., Mossberger, K., and Clarke, S.E., (eds.) *Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Pierre, J. (1999), “Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics”. *Urban Affairs Review*, 34:3, pp. 372-396.

Roberts, B.H. (2014), *Managing Systems of Secondary Cities*, Brussels, Cities Alliance.

Rode, P. (2015), *Integrated governance as privileging key policy links: The case of strategic planning in London and Berlin*, LSE Cities Working Papers, London, London School of Economics and Political Science.

- Rode, P., Wagner, J. Brown, R., Chandra, R., Sundaresan, J., Konstantinou, N., Tesfay, N. and Shankar, P. (2008), *Integrated City Making. Governance, Planning and Transport*, Urban Age Research Report, London, London School of Economics and Political Science.
- Rydin, Y. (2010), *Governing for Sustainable Urban Development*, New York, Earthscan.
- Salet, W. and Savini, F. (2015), “The political governance of urban peripheries”, *Environment and planning C: Government and policy*, 33:3, pp. 448-456.
- Salet, W., Thornley, A., and Kreukels, A. (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Oxford, Spon Press.
- Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015), <http://sdinet.org/>.
- Sorensen, A. and Okata, J. (2010), *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*, Berlin, Springer.
- Stephenson, P. (2013) “Twenty years of multilevel governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’”, *Journal of European Public Policy*, 20:6, pp. 817-837.
- Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*, New York, Palgrave.
- Teschner, K. (2015), “Urban Grassroots Movements and Agencies of Development Cooperation”, in Herrle, P., Ley, A. and Fokdal, J. (eds.) *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*, London, Ashgate, pp. 125-142.
- The Global Commission on the Economy and Climate (2014), *Better Growth, Better Climate, The New Climate Economy Report, The Synthesis Report*, Washington, New Climate Economy.
- Townsend, A. (2014), *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*, New York, W.W. Norton and Co.
- Transparency International (2015), *Local Governance Integrity: Principles and Standards*, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards (20 February 2016).
- United Cities Local Government (UCLG] (2008), *Decentralization and Local Democracy in the World, First Global Report*, Washington, World Bank Publishing.
- UCLG (2011), *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, 2nd Global Report on Decentralization and Local Democracy*, Cheltenham (United Kingdom) / Northampton (MA, USA), Edward Elgar.
- UCLG (2014a), *Basic Services for All in an Urbanizing World, Third Global Report on Local Democracy and Decentralization*, Ozon and New York, Routledge.
- UCLG (2014b), *Intermediary Cities, Building a New Urban Agenda*, Barcelona, United Cities and Local Governments.
- United Nations (2009), *Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Private Sector*, New York, United Nations.
- United Nations (2014), *E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, New York, United Nations.

Организация Объединенных Наций (2015а), *Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года*, г. Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций.

Организация Объединенных Наций (2015b), *Аддис-Абебская программа действий*, г. Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций.

United Nations Environment Programme (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, www.unep.org/greeneconomy.

United Nations Framework Convention on Climate Change (2015), *Adoption of the Paris Agreement*, New York, United Nations.

Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) (1996), *Стамбульская декларация по населенным пунктам*, г. Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций.

UN-Habitat (2009), *International Guidelines on Decentralization and Access to Basic Services for all*, Nairobi, UN-Habitat.

UN-Habitat (2015), *Habitat III Issue Papers: Urban Governance*, New York, United Nations.

van den Berg, L., Braun, E., and van der Meer, J. (1997), “The organizing capacity of metropolitan regions”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15:3, pp. 253-272.

Watson, V. (2015), “Co-production and collaboration in planning — the difference”, *Planning Theory and Practice*, 15, pp. 62-76.

Westoby, P. And Dowling, G. (2013), *Theory and Practice of Dialogical Community Development: International Perspective*, London, Routledge, 2013.

Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (2015), <http://wiego.org/>.

World Bank Group (2015), *Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy*, Washington, D.C., World Bank.