

**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 № 3: национальная  
градостроительная политика\*****Записка секретариата**

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) препровождает настоящим установочный документ под названием «Национальная градостроительная политика», подготовленный членами Группы по вопросам политики 3.

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 3 и рамочными параметрами для ее установочного документа можно ознакомиться по адресу: [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).

\* Настоящий документ публикуется без официальной корректуры.



## **Установочный документ 3: национальная градостроительная политика**

### **Резюме**

Национальная градостроительная политика определяет последовательность выполнения задач и формулирует решения, которые необходимы для придания динамичности процессу развития городов и урбанизации. Урбанизация открывает беспрецедентные возможности, но вместе с тем вызывает существенные трудности. Органы государственного управления и другие заинтересованные стороны должны быть хорошо подготовлены и иметь рамочные документы в области городского развития. Национальная градостроительная политика дополняет и укрепляет местные программы развития городов, а не дублирует ее. Она также помогает увязывать национальные мероприятия с глобальными приоритетами. В национальной градостроительной политике определяются принципы, на основе которых разрабатываются соответствующие мероприятия и планируется процесс их осуществления. Достижение результатов обеспечивается благодаря четкой стратегии и эффективной координации программ, имеющих отношение к национальным территориальным проблемам в рамках всей совокупности сельских и городских населенных пунктов и мегаполисов, а также в региональных и наднациональных масштабах.

В настоящем установочном документе изложены основные вопросы и стратегические рекомендации, касающиеся разработки, осуществления, мониторинга и оценки национальной градостроительной политики как одного из средств достижения целей Новой программы развития городов. С учетом тематических документов Хабитат III, обширных обзоров литературы, материалов экспертов Группы по вопросам политики 3 и результатов анализа материалов, полученных от государств-членов и аккредитованных заинтересованных сторон, в документе вновь излагается и рассматривается практика использования национальной градостроительной политики в качестве одного из средств обеспечения выполнения повестки дня в области устойчивого развития на период после 2030 года.

Национальная градостроительная политика по определению затрагивает все аспекты Новой программы развития городов, но в настоящем документе особое внимание уделяется следующим вопросам: задачи в области политики (раздел II), приоритетные задачи политики (раздел III), основные субъекты (раздел IV) и разработка, осуществление и мониторинг политики (раздел V). Подготовка настоящего документа велась группой экспертов в ходе встреч в Париже, Инчхоне, Республика Корея, и Лондоне.

В документе определяется ряд задач. Например, в нем утверждается, что на начальном этапе важно обосновать необходимость национальной градостроительной политики и заручиться политической и социальной поддержкой для ее разработки и осуществления. В некоторых случаях политика, направленная на урбанизацию, не находит поддержки в силу того, что урбанизация рассматривается главным образом как проблема, а не как возможность повысить качество жизни, обеспечить экономическое процветание и благополучие. Этот страх перед урбанизацией затем нередко оказывается самоисполняющимся пророчеством: нежелание заниматься активной подготовкой, как правило, не

предотвращает урбанизацию, а существенно повышает риск снижения эффективности функционирования городского хозяйства. На этапе разработки национальной градостроительной политики были выявлены и другие задачи, включая формулирование общих целей, определение сферы применения политики, сохранение гибкости при обеспечении предсказуемости, обеспечение координации политики в различных секторах, разработку основ управления этим процессом и обеспечение сбалансированного применения подходов по принципу «сверху вниз» и «снизу вверх». Кроме того, одна из основных проблем, ограничивающих планирование и мониторинг, связана со сбором достоверных и надежных данных для обеспечения фактологической базы. И наконец, следует признать, что национальная градостроительная политика является как техническим, так и политическим процессом и что для того, чтобы она была ориентированной на преобразование, технический потенциал должен дополняться политической приверженностью и поддержкой со стороны заинтересованных сторон.

Успешная национальная градостроительная политика должна способствовать преобразованиям в том, что касается взаимодействия органов государственного управления различных уровней в области разработки, осуществления, мониторинга и оценки политики устойчивой урбанизации. Если говорить более конкретно, то национальная градостроительная политика может способствовать согласованию национальной и местной политики, имеющей отношение к городскому развитию; расширять возможности местных органов власти и общин, низовых организаций, социальных и традиционных лидеров, женских движений и гражданского общества в целом; обеспечивать распределение дивидендов, получаемых в процессе развития городов, по всей территории и по всем субъектам и содействовать увеличению инвестиций в городские районы путем улучшения условий ведения предпринимательской деятельности; и укреплять сотрудничество и взаимодействие между юрисдикциями, например путем устранения городской фрагментации. В конечном итоге национальная градостроительная политика может способствовать повышению качества жизни и благосостояния в городах. Однако помимо самой политики, для обеспечения таких преобразований важен также процесс ее осуществления.

В разделе III предлагаются критерии для определения приоритетных задач политики и приводятся приоритетные задачи национальной градостроительной политики. Национальное правительство той или иной страны будет определять свои собственные внутренние приоритетные задачи в рамках процесса осуществления национальной городской политики, однако существуют вопросы городов, имеющие значение для всего международного сообщества, в частности решение проблемы городской нищеты, поощрение равных возможностей, структурирование городских систем и связей между городами в целях поддержки устойчивого развития, содействие осуществлению программ городского развития и управлению на уровне мегаполисов, укрепление связей между городскими и сельскими районами и т.д.

В разделе III настоящего установочного документа также предлагаются следующие целевые показатели: а) к 2020 году две трети стран-членов приступят к процессу разработки национальной градостроительной политики или будут проводить обзор имеющихся у них рамок национальной градостроительной политики; б) к 2025 году половина стран-членов разработает национальную градостроительную политику и приступит к ее осуществлению; и

с) к 2030 году одна треть стран-членов проведет мониторинг и оценку своей национальной градостроительной политики. Кроме того, в отношении всех инициированных национальных градостроительных программ в документе рекомендуется: а) использовать механизмы участия заинтересованных сторон в процессе разработки национальной градостроительной политики; и б) учредить институциональный механизм, обеспечивающий координацию национальных стратегий, которые оказывают существенное влияние на функционирование городов.

В разделе IV обсуждаются основные действующие субъекты процесса формирования национальной градостроительной политики. В нем перечисляются основные внутренние и внешние субъекты, которые должны участвовать в этом процессе. Вместе с тем в разделе признается, что подходы к разработке национальной градостроительной политики будут различными и что правительствам следует выработать гибкий подход к реагированию на потребности населения. В этом смысле основные субъекты также отличаются разнообразием и представляют интересы групп, к которым они принадлежат. И наконец, в разделе рассматриваются важнейшие процессы, такие как наращивание потенциала и повышение степени осведомленности, которые играют большую роль в создании благоприятных условий для разработки национальной градостроительной политики и будут способствовать достижению целей Новой программы развития городов.

В разделе V признается, что для успешного осуществления национальной градостроительной политики необходимо, чтобы она была легитимной, имела под собой правовую основу, являлась комплексной и осуществимой, эффективно отслеживалась и поддерживалась механизмами, обеспечивающими преемственность, но в то же время позволяющими вносить необходимые коррективы. В настоящем установочном документе рекомендованы следующие восемь конкретных действий: а) достижение технического и политического консенсуса в отношении национальной градостроительной политики, в том числе в отношении цели, преимуществ, содержания, сферы охвата и сроков; б) вовлечение всех основных заинтересованных сторон с самого начала процесса работы над национальной градостроительной политикой; в) формирование общенационального видения/стратегии градостроительной политики, в которых были бы обозначены четкие цели, целевые показатели, ответственные учреждения и механизмы осуществления и мониторинга; г) обзор и корректировка существующих национальных правовых, институциональных и финансовых рамок и руководящих принципов во всех секторах в контексте согласованной городской стратегии; е) максимально эффективное использование технологий в целях содействия принятию решений на основе фактических данных; ф) создание механизма участия для налаживания диалога по вопросам политики на национальном и субнациональном уровнях, а также между государственными и негосударственными субъектами; г) создание глобального механизма, такого как межправительственная группа, в целях содействия проведению значимых для политики исследований в поддержку национальной градостроительной политики и осуществления Новой программы развития городов; и г) наращивание потенциала (кадрового, институционального, финансового и технического) на всех уровнях государственного управления.

В разделе V также отмечается необходимость эффективного контроля и оценки рамочных основ национальной градостроительной политики. В документе говорится о том, что мониторинг результатов может быть увязан с системой отчетности о целях в области устойчивого развития, поскольку большинство целевых показателей национальной градостроительной политики, скорее всего, будет перекликаться с задачами, поставленными в рамках целей в области устойчивого развития. Успех разработки и осуществления национальной градостроительной политики можно было бы отслеживать и оценивать по тому, отвечает ли она определенным на национальном уровне целям в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективах и является ли концепция национальной градостроительной политики неотъемлемой частью ведомственных программ и стратегий. При разработке показателей для мониторинга и оценки следует учитывать измеримость на основе доступа к надлежащим источникам данных, обеспечивающим возможность сравнения с исходным сценарием, а также использование методов мониторинга и оценки, предполагающих широкое участие.

В заключение в документе приводятся основные рекомендации группы экспертов для включения в первоначальный проект Новой программы развития городов. Согласно рекомендациям в отношении национальной градостроительной политики, необходимо: продолжать использование международных соглашений; обеспечивать наличие гибких институциональных форм; укреплять руководство в целях осуществления национальной градостроительной политики; способствовать всеобщему и справедливому участию в процессе работы над национальной градостроительной политикой; решать проблему устойчивости и жизнеспособности путем долгосрочного планирования; обеспечивать скоординированность действий; определять приоритетные вопросы на всех уровнях; расширять стратегические возможности для разработки и осуществления политики; принять и ввести в действие эффективный план информационной работы, касающейся национальной градостроительной политики; и укреплять фактологическую базу путем повышения качества данных.

## **I. Концепция и рамки вклада установочного документа в подготовку Новой программы развития городов**

### **A. Национальная городская политика**

1. Согласно оценкам, численность городского населения мира увеличится с менее чем 1 миллиарда в 1950 году примерно до 6 миллиардов к 2050 году и приблизительно до 9 миллиардов к 2100 году, что соответствует почти 85 процентам от прогнозируемой общей численности населения. Такой рост требует наличия скоординированной политики для регулирования процесса урбанизации в будущем и управления им. Кроме того, меняются географические особенности урбанизации. В большинстве стран Европы, Северной Америки и Восточной Азии процесс урбанизации в основном протекает в рамках существующих форм и инфраструктуры городов, причем некоторые страны даже сталкиваются с сокращением численности населения и снижением его плотности в городах. Совершенно противоположная ситуация наблюдается в развивающихся странах и странах с формирующейся экономикой: у них имеется беспрецедентная возможность обеспечить, чтобы быстрые процессы урбани-

зации привели к формированию эффективно функционирующих и экологически устойчивых городов.

2. При помощи национальной городской политики можно установить связи между динамикой урбанизации, демографической динамикой и процессом национального развития в целом. Она может помочь использовать преимущества урбанизации и в то же время решать связанные с ней проблемы путем разработки гораздо более широкой, всеобъемлющей концепции городской среды. Национальная городская политика предназначена для достижения более высоких результатов в городах, во-первых путем содействия согласованию отраслевых стратегий, затрагивающих городские районы, а во-вторых — посредством создания благоприятных институциональных условий. Таким образом, национальная городская политика скорее дополняет, чем заменяет, местную городскую политику, поскольку направлена на поддержание процесса урбанизации в рамках физического пространства, налаживание связей между городскими, пригородными и сельскими районами и оказание органам государственного управления помощи в решении таких проблем, как интеграция и изменение климата, через рамочные основы национальной и местной политики в области развития.

## **В. Как национальная городская политика может дополнять глобальные нормы и рамки и способствовать осуществлению Новой программы развития городов**

3. Национальная городская политика перекликается со многими целями в области устойчивого развития и актуальна для их достижения, в особенности цели 11, касающейся городов, цели 6, касающейся санитарии, и цели 8, касающейся экономического развития. На самом деле большинство целей со всей очевидностью включает городские аспекты и не может быть достигнуто без решения проблем, характерных для городских районов. В связи со столь высокой актуальностью национальная городская политика должна являться важной частью любых серьезных усилий по осуществлению целей в области устойчивого развития и должна стать одним из основных инструментов оценки прогресса в достижении целей.

4. Города также должны быть местом сосредоточения усилий по борьбе с изменением климата. Поскольку число людей, проживающих в городах, неуклонно растет, города будут играть решающую роль в сокращении выбросов углерода до приемлемого уровня. Города также будут в большой степени подвержены рискам бедствий, связанных с климатическими факторами. Для решения этих задач потребуются координация и согласование механизмов на различных уровнях государственного управления при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке политики в области изменения климата на уровне городов. В связи с этим национальная городская политика может стать одним из основных инструментов координации национальной и местной политики в области изменения климата в целях осуществления Парижского соглашения, достигнутого в ходе двадцать первой сессии Конференции сторон РКООНК.

5. Наконец, национальная городская политика может задать урбанизации нужное направление и тем самым способствовать развитию эффективных и процветающих городов. Для осуществления Новой программы развития горо-

дов потребуется не только принятие городами определенных мер, но и разнообразная поддержка со стороны национальных (а в некоторых случаях и региональных) органов государственного управления. Эта поддержка будет недостаточно эффективной без стратегического видения и четких рамок национальной политики. Следовательно, национальная городская политика должна признаваться в качестве одного из основных факторов осуществления Новой программы развития городов.

### **С. Подготовка установочного документа по национальной городской политике**

6. Настоящий установочный документ был подготовлен экспертами, которые были отобраны в рамках процесса Хабитат III и включены в состав Группы по вопросам политики 3, занимающейся национальной городской политикой. Эксперты занимались подготовкой и доработкой документа в ходе двух совещаний Группы экспертов (Париж, Франция, в ноябре и Инчхон, Корея, в декабре 2015 года), одного практического семинара (Лондон, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, в феврале 2016 года) и дополнительных виртуальных совещаний. В документе излагаются основные стратегические соображения относительно разработки, осуществления, мониторинга и оценки национальной городской политики. Основу структуры документа составляют следующие четыре темы: а) задачи; б) приоритеты; в) субъекты; и д) осуществление. В каждом из этих четырех разделов предлагается рассмотреть определенные действия и мероприятия. В соответствии с руководящими принципами, изложенными в типовом установочном документе, предоставленном секретариатом Хабитат III, и обзоре 22 тематических документов Хабитат III, в основу выводов и рекомендаций положены мнения экспертов Группы по вопросам политики 3 Хабитат III и итоги их обсуждений, основные публикации о национальной городской политике и примеры из практики отдельных стран.

## **II. Задачи в области политики**

7. Глобальная урбанизация несет с собой как проблемы, так и возможности для местных и национальных лидеров во всем мире. Будь то быстрый прирост или убыль населения, разрастание (при)городов, деиндустриализация, изменение климата, социальная поляризация, снижение плотности населения в городах и/или другие проблемы городов, очевидно, что городам как в развитых, так и в развивающихся странах необходимы планы повышения устойчивости и жизнеспособности. Ключевое значение для устойчивой урбанизации имеет координация стратегий, направляющих и поддерживающих развитие городов в целях регулирования процесса урбанизации в будущем.

8. Национальная городская политика должна помогать в решении и координировать меры в отношении сложных городских и социальных проблем, возникающих по различным причинам и нелегко поддающихся устранению, включая нищету в городах, безопасность, экологические ресурсы и т.д. Это само по себе является одной из задач национальной городской политики.

9. В разделе будут определены 12 основных задач в области политики, которые следует учитывать при разработке, осуществлении, мониторинге и оценке национальной городской политики: государственное управление, инклюзивность, миграция, доступ к земле, связи между городскими и сельскими районами, общественное/городское пространство, местное экономическое развитие, жилищный и неформальный сектор, инфраструктура, жизнеспособность, планирование землепользования и градостроительное проектирование. Наиболее действенная национальная городская политика скорее дополняет, чем заменяет, местную городскую политику, поскольку направлена на поддержание процесса урбанизации в рамках физического пространства, налаживание связей между городскими, пригородными и сельскими районами и оказание органам государственного управления помощи в решении этих задач через рамочные основы национальной и местной политики. Невозможно переоценить ту важнейшую роль, которую национальные и субнациональные органы государственного управления будут играть в содействии устойчивой и жизнеспособной урбанизации в течение следующих 20 лет.

#### **А. Государственное управление и национальная городская политика**

10. В различных странах мира перед лидерами стоит задача преобразования городов. Как у развитых, так и у развивающихся стран имеются беспрецедентные возможности для обеспечения того, чтобы процессы урбанизации привели к формированию эффективно функционирующих и экологически устойчивых городов. Эти возможности будут расширяться или уменьшаться в зависимости от того, каким образом лидеры будут решать вопросы, связанные с процессами государственного управления, правилами и положениями и финансированием.

11. Важнейшим вопросом, связанным с процессом государственного управления, является наличие легитимного государственного управления и пользующегося доверием руководства. Отсутствие общественного согласия в отношении руководства зачастую становится причиной слабой поддержки принятых решений. Граждане и другие лидеры нередко ставят под вопрос или опротестовывают городскую политику, которая не основывается на этих принципах.

12. Как следствие необходимо найти общий язык и обеспечить взаимопонимание. Ошибки в переводах или неверное толкование искажают важнейшие положения политики или отвлекают внимание от них. Следующим шагом является установление необходимости наличия национальной городской политики, определение сферы применения, формулирование целей и обеспечение поддержки на транспарентной и всеохватной основе. Тщательный анализ противоположных интересов может потребовать больших временных затрат и порой приводит к разочарованию; однако отсутствие прочной основы, создаваемой путем ведения диалога и налаживания партнерских отношений между органами государственного управления различных уровней и другими заинтересованными сторонами, в долгосрочной перспективе отрицательно сказывается на эффективности, справедливости и результативности. Во многих частях мира считается, что за городскую политику в целом отвечают органы государственного управления. Крайне важно пересмотреть активную роль национальных органов государственного управления в пользу укрепления диалога и сотрудничества с местными органами государственного управления и другими субъ-

ектами в вопросах, касающихся содействия устойчивой урбанизации и возрождения городов, находящихся в бедственном положении.

13. Национальная городская политика должна быть одновременно комплексной и гибкой. Политическая обстановка является сложной, поэтому стратегии, пользующиеся слабой политической и административной поддержкой или отличающиеся отсутствием координации между руководством по принципу «сверху вниз» и низовыми инициативами, зачастую оказываются безрезультатными из-за недостаточного доверия и поддержки. Урбанизация также осложняется раздробленностью процесса принятия решений, особенно в более крупных городских районах.

14. Наличие или отсутствие достоверных и надежных данных на национальном и местном уровнях, а также степень и качество мониторинга и оценки данной информации могут либо способствовать, либо препятствовать урбанизации. Растущий интерес к «умным» городам и доступу к соответствующим данным открывает новые возможности для городских лидеров. Напряженность между техническими и политическими процессами поднимает планку для лидеров до беспрецедентного уровня. В национальной городской политике XXI века должны признаваться эти проблемы и предлагаться взвешенные ответные меры.

15. Государственное управление выходит далеко за рамки отдельных процессов, а для реализации основных идей и целей существуют правила и положения. Правила и положения, которые направлены на разработку и осуществление национальной городской политики, но составляются на непрозрачной основе или за закрытыми дверями, могут вызвать проблемы. Несправедливое или избирательное применение национальной городской политики также будет усложнять управление процессом урбанизации. Национальная городская политика оказывается неэффективной, когда правительство проявляет недостаточный интерес к развитию процесса консультаций и периодическому пересмотру и обновлению правил и положений, а также к горизонтальной и вертикальной координации планов, программ и положений.

16. Мониторинг развития в городских районах зачастую не налажен должным образом из-за нехватки ресурсов, в том числе людских ресурсов и ресурсов системы. Более того, многие местные органы государственного управления и низовые институты в городских и сельских районах не имеют полномочий на выполнение этой функции.

17. Еще одним компонентом государственного управления является финансирование. Отсутствие достаточных финансовых ресурсов на национальном и субнациональном уровнях ограничивает возможности для улучшения управления процессом урбанизации. На эффективности градостроительной политики также может отрицательно сказаться то, каким образом эти ресурсы мобилизуются и распределяются. Слабые, неэффективные и несправедливые системы государственного финансирования на местном или национальном уровне подрывают управление процессом урбанизации и разработку, осуществление, мониторинг и оценку национальной городской политики.

## **В. Инклюзивная национальная градостроительная политика**

18. Лидеры часто сталкиваются с проблемами интеграции. Национальная градостроительная политика, при которой не поддерживаются открытые и доступные для населения процессы, в долгосрочной перспективе может быть поставлена под сомнение. Кроме того, лидеры должны учитывать этнические, культурные, расовые, религиозные и классовые различия, различия в сексуальной ориентации и другие различия между людьми. Неспособность выявить эти вопросы и достичь по ним консенсуса всегда являлась препятствием для устойчивой урбанизации. Национальная градостроительная политика открывает возможность для разработки и институционализации инклюзивных политических процессов, основанных на всеобщем участии.

## **С. Решение проблемы миграции в контексте национальной градостроительной политики**

19. Наряду с этим процесс осуществления стратегий в области урбанизации осложняется также миграцией во всем мире. Города и страны во все большей степени оказываются затронутыми внутренними или внешними конфликтами и беспорядками. Игнорирование последствий миграции может привести к эскалации насилия и других социальных проблем, особенно в отношении женщин и детей. Задачей XXI века является создание возможностей для принятия мигрантов без ущерба для существующей культуры. Другие проблемы миграции включают отсутствие у мигрантов доступа к основным услугам и к процессам принятия стратегических решений. Это отрицательно сказывается как на благосостоянии мигрантов, так и на устойчивом социально-экономическом развитии городских районов. Национальная градостроительная политика может быть увязана с миграционной политикой, с тем чтобы включать мигрантов в процесс принятия стратегических решений и способствовать защите трудовых прав, в том числе трудящихся-мигрантов, и осуществлению недискриминационных законов и стратегий.

## **Д. Обеспечение доступа к земле и ее наличия в контексте национальной градостроительной политики**

20. Во многих случаях расширение масштабов урбанизации и отсутствие четкой системы управления земельными ресурсами приводит к повышению стоимости и снижению доступности земли в городах, главным образом для уязвимых групп. Отсутствие прозрачной системы регулирования вопросов землепользования подрывает основы демократии и сводит на нет возможность осуществления права на жилище. Отсутствие планов обеспечения наличия достаточного количества земли для строительства и сохранения ресурсов приводит к резкому увеличению стоимости жилья и коммерческого и прочего строительства, что создает препятствия для инклюзивной урбанизации. Неприемлемые и нецелесообразные положения в отношении земельных ресурсов, неэффективные планы и отсутствие надлежащих стратегий и программ существенно затрудняют обеспечение справедливого и равноправного землепользования в городе. Неэффективно функционирующие городские земельные рынки пере-

крывают возможности, усложняют привлечение инвестиций в инфраструктуру, отрицательно сказываются на предоставлении услуг и становятся причиной неустойчивости городских населенных пунктов.

## **Е. Национальная градостроительная политика и планирование землепользования**

21. Планирование землепользования (или территориальное планирование) является необходимым условием устойчивого городского развития. Вместе с тем многие развивающиеся страны не уделяют этой задаче первоочередного внимания. Иногда это приводит к неофициальному освоению земельных участков и/или разрастанию пригородов и городов.

22. В национальной городской политике должна подчеркиваться необходимость планирования землепользования и расширения возможностей местных органов государственного управления в плане обеспечения эффективного управления землепользованием (т. е. от общих схем планирования и промежуточных планов землепользования до подробных планов застройки жилых кварталов). Национальные планы и стратегии в отношении инфраструктуры должны дополнять другие стратегии развития городов. Всеобъемлющие национальные планы территориального развития могут открыть возможность для повышения качества городской среды.

## **Ф. Национальная градостроительная политика, способствующая укреплению связей между городскими и сельскими районами**

23. Рост урбанизации может и должен стать идеальной возможностью для решения проблем пригородных и сельских районов. Города и городские районы существуют не в вакууме. Национальная градостроительная политика должна учитывать взаимозависимость между городскими, пригородными и сельскими районами. Сельские районы должны признаваться в рамках функциональных городских районов, однако важность связей с сельскими районами выходит за рамки функциональных городских районов. В политике должны предусматриваться соответствующие меры, особенно в отношении развития инфраструктуры и управления экосистемными услугами (в частности, связанными с земельными и водными ресурсами). Кроме того, странам, в которых отмечаются стремительные темпы урбанизации, необходимо понимать, вызвана ли урбанизация (и в какой степени) скорее стремлением покинуть сельские районы, чем желанием переехать в город, поскольку это сказывается на экономической динамике агломерации; неэффективные агломерации могут возникать в тех случаях, когда люди переезжают в города из соображений безопасности или из-за возможностей в плане потребления, а не производственных возможностей. Вместе с тем политика развития сельских районов зачастую отличается от национальной городской политики и потому должна учитываться в ее рамках.

24. Национальная градостроительная политика не является секторальной политикой и не должна противопоставляться «сельской политике». Игнорирование проблем пригородных и сельских районов может ослабить общественную поддержку национальной градостроительной политики.

## **Г. Обеспечение качественного общественного/городского пространства в рамках национальной градостроительной политики**

25. Устойчивая урбанизация основывается на необходимости обеспечения качественного общественного/городского пространства. В местных планах и программах часто поощряется создание общественного/городского пространства в микрорайонах и населенных пунктах, а в рамках общегосударственной градостроительной политики можно увязать эти пространства и сориентировать развитие на использование всех благ высококачественной среды обитания. Важно, чтобы общегосударственная градостроительная политика давала ясные стратегические рекомендации относительно создания, охраны и использования общественных мест в качестве средства повышения материальной обеспеченности, благосостояния и производительности труда в городах. Организация общественного/городского пространства может быть затруднена недостаточным предложением, неопределенностью прав собственности, нехваткой или недостаточной доступностью, неудачным расположением и плохими местными условиями или ресурсами. Для выявления того, что нужно женщинам и девочкам в общественном/городском пространстве, можно использовать гендерный подход.

## **Н. Развитие местной экономики и муниципальное финансирование: ключ к успешному проведению общегосударственной градостроительной политики**

26. Урбанизация — это разновидность инвестирования. Очевидно, что хорошо спланированная урбанизация связана с благосостоянием и созданием рабочих мест, предоставлением услуг и развитием инфраструктуры, а экономическая польза, которую получают не только города, содействует всеобщему росту на региональном и общегосударственном уровне. Хотя может показаться, что планирование урбанизации связано со значительными первоначальными расходами, в долгосрочной перспективе она может окупиться при условии, что урбанизация правильно спланирована и основана на рациональных финансовых планах. Конечно, большое значение для устойчивой урбанизации имеет наличие людских и финансовых ресурсов. Зачастую неэффективность общегосударственной градостроительной политики обусловлена слабой связью между стратегиями экономического развития и другими урбанистическими стратегиями, которая приводит к зашоренности системы управления. Вместе с тем экономически рациональная, эффективная и справедливая политика экономического развития всех больших и малых городов и всей нации может помочь избежать ошибок «погони за налогами на собственность» и других мер, которые в настоящее время применяются в некоторых городах и странах для привлечения предпринимателей путем предоставления излишних налоговых стимулов или других льгот, которые выгодны немногим, но дорого обходятся городу или всей стране. Стратегии стимулирования развития местной экономики должны служить поддержке предприятий, возглавляемых, в частности, женщинами, городской бедной или молодыми предпринимателями, в том числе в сфере микроторговли или отечественного производства. Кроме того, созданию базы

муниципального финансирования может помочь использование таких инструментов, как финансирование под земельный залог и расширение круга лиц, получающих выгоду от роста стоимости земли.

27. Как показывает опыт ряда стран по всему миру, урбанизация сама по себе не гарантирует экономические успехи. Урбанизация является необходимым, но недостаточным условием экономического развития. Хорошо спланированная урбанизация, базирующаяся на правильном планировании развития городов, может усилить взаимосвязь между урбанизацией и ростом производства в процветающих городах.

## **I. Жилье, неформальный сектор и общегосударственная градостроительная политика**

28. Жилищный вопрос является как вызовом, так и шансом на успех, поскольку он представляет собой переплетение вопросов социального и экономического развития и экологической устойчивости. Предоставление жилья является мощным инструментом справедливого городского устройства и решения проблемы растущего неравенства в мире. Жилищную политику надо скоординировать с выделением удачно расположенных и связанных между собой земельных участков и объектов инфраструктуры и социального обслуживания и надо увязать ее с возможностями социально-экономического развития. Существует широкий диапазон решений жилищного вопроса, которые использовались в разных масштабах и моделях, включая аренду жилья, ваучеры на аренду жилья, поэтапную застройку, модернизацию и расширение жилых площадей, кооперативное жилищное строительство и крупномасштабное строительство. Столь же важным и сложным является социальный аспект, касающийся жилья и необходимости решения деликатных вопросов, таких как расселение на справедливой и долгосрочной основе. Подлинная цель общегосударственной градостроительной политики заключается в проведении широкой оценки положения дел с жильем и в формулировании оптимальных подходов с учетом наличия финансовых ресурсов, опыта, политического единодушия и воли.

29. Одна из сложнейших задач, стоящих сегодня перед многими городами и странами, связана с неформальным сектором, который включает в себя поселения и неформальную экономическую деятельность. Проблему расширяющегося неформального сектора усугубляют социальные, экономические и экологические факторы, что требует внимания руководителей на муниципальном и общегосударственном уровне. Правовую защиту лиц, проживающих и трудящихся в неформальном секторе, обеспечивают лишь немногие города и страны. Для того чтобы все слои городского населения имели долгосрочные перспективы развития, особое значение имеет возможность систем управления обеспечивать права на землю в неформальном секторе. При формулировании общегосударственной градостроительной политики всегда необходимо учитывать сложности модернизации и интеграции неформальных поселений и такие аспекты, как права на землю, связи с другими населенными пунктами, мобильность и надлежащее улучшение состояния инфраструктуры и жилья. Зачастую об этих поселениях просто забывают, или же решения о застройке земельных участков приводят к сносу этих поселений и разгону их жителей, а не к при-

знанию статуса, обновлению или современной застройке примитивных поселений.

#### **Ж. Инфраструктура и предоставление базовых услуг в рамках общегосударственной градостроительной политики**

30. Во многих случаях эффективность общегосударственной градостроительной политики лучше всего обеспечивается благодаря развитию инфраструктуры и предоставлению услуг. Однако даже самая новаторская политика приводит к провалу, если процесс планирования не отражает интересы всех, непрозрачен или же если эта политика не увязана с планами, программами и нормативными актами. Для неэффективной общегосударственной градостроительной политики характерны недостаточное стратегическое использование объектов инфраструктуры в целях стимулирования роста и отсутствие периодического процесса мониторинга и оценки систем. Общегосударственная градостроительная политика, не учитывающая необходимость долгосрочной эксплуатации и технического обслуживания, может привести к экономически неэффективному и неэффективному управлению объектами инфраструктуры.

31. Общегосударственная градостроительная политика должна способствовать применению комплексного подхода к созданию различных инфраструктурных систем. Она должна также поддерживать соответствующие меры, принимаемые в городах, в том числе меры, касающиеся транспорта и мобильности, жилья, энергетики, водоснабжения и канализации, природных систем, сельского хозяйства, общественных зданий, связи и технологий. Хотя каждая из этих систем может привести к возникновению сложных проблем, которые иногда кажутся неразрешимыми, эти системы жизненно важны для многих людей, причем как женщин, так и мужчин, и подпитывают жизненной энергией сам город и его пригороды. Разработка, принятие, осуществление и мониторинг общегосударственных и региональных планов развития инфраструктуры — при условии их тщательного согласования с планами развития городов — могут содействовать достижению экономических, экологических и социальных целей. Одной из важнейших функций правительства государства является создание организационной базы для разработки надлежащих планов и стратегий развития инфраструктуры на общегосударственном и местном уровне.

#### **К. Общегосударственная градостроительная политика и адаптация, противодействие бедствиям и интеграция экологической повестки дня**

32. О необходимости включения мер противодействия бедствиям в любую общегосударственную градостроительную политику свидетельствуют регулярно происходящие экстремальные климатические явления, которые приводят к бедствиям, часто имеющим катастрофические последствия для имущества людей и городской инфраструктуры, а иногда и для жизни людей. Меры противодействия бедствиям направлены на прогнозирование стихийных и антропогенных бедствий или на смягчение их последствий. В общегосударственной градостроительной политике многих стран не учитывается возможность бедствий, не говоря уже о поиске путей их предотвращения, смягчения их последствий

и/или адаптации к ним. Бедствия, которые происходили в мире в последнее время, напоминают нам о чрезвычайной важности планирования мер противодействия бедствиям в городах и регионах, где они располагаются. На эффективности планирования развития городского хозяйства и управления им продолжает сказываться нехватка ресурсов. Общегосударственная градостроительная политика должна предусматривать оценку уязвимости городов и информирование жителей о состоянии их среды обитания. Эти оценки должны учитывать наличие в городах и их окрестностях (в том числе в сельской местности) социального капитала, а также социальных, экономических, территориальных и экологических факторов.

33. Взаимосвязь между урбанизацией и изменением климата очевидная, но отнюдь не простая. Хотя городская среда более эффективна с точки зрения использования ресурсов, благодаря чему можно сократить потребление энергии и выбросы углерода, если развитие городов плохо спланировано, оно может также привести к росту загрязнения и другим негативным последствиям.

## **L. Планирование и проектирование городов в рамках общегосударственной градостроительной политики**

34. Во многих городах мира общественность недостаточно хорошо понимает, какую огромную роль играет проектирование и как оно влияет на жизнь женщин и мужчин. В то время как многие люди могут привести примеры мест, в которых им нравится жить или бывать, лишь немногие знают, как эти места были созданы, не говоря уже о том, как вести строительство новых улиц, микрорайонов или городов, чтобы оно приводило к повышению качества жизни.

35. Проектированием городов зачастую жертвуют в угоду краткосрочным соображениям, когда немедленная отдача от инвестиций имеет приоритет над долгосрочными перспективами. Действительно, лишь немногие города и страны привлекают специалистов в области проектирования городов, не говоря уже о включении этих соображений в местные или общегосударственные стратегии или планы. Зачастую это объясняется нехваткой ресурсов и специалистов в городах.

36. Поскольку информации о положительных примерах мало, необходимо проводить конкретные исследования и собирать другие данные, чтобы в рамках общегосударственной градостроительной политики разрабатывать планы, нормативные акты и программы, которые в конечном счете приведут к созданию городов, где люди хотели бы жить, работать и растить детей. В Новой программе развития городов должна поощряться разработка общегосударственной градостроительной политики, а приоритетное внимание должно быть уделено качеству проектирования городов в целях повышения производительности труда в мегаполисах, средних и небольших городах и поселках. В процессе проектирования городов должны учитываться требования и потребности всех людей, которые живут в городских районах, в том числе коренного населения, внутренних и международных мигрантов, инвалидов, женщин, детей и пожилых людей.

37. Ключевую роль в решении проблем урбанизации и поощрении реализации общегосударственной градостроительной политики, которая выдержит испытание временем, играют руководители общенационального и местного

уровня. Руководители, которое признают ценность и важность проектирования городов и других 11 ключевых вопросов, перечисленных выше, тем самым уже сделают многое для обеспечения долгосрочного развития, жизнестойкости и привлекательности городов во всем мире. Такая общегосударственная градостроительная политика, которая предусматривает решение этих задач и создание благоприятных правовых и организационных условий, а также содержит концепцию, рамочную основу и меры и параметры для оценки успеха, имеет огромное значение для будущего людей и планеты. В следующем разделе будут рассмотрены варианты общегосударственной градостроительной политики и процесс установления их приоритетности.

### **III. Определение приоритетности вариантов политики: главные меры в рамках Новой программы развития городов**

38. Хотя национальные государства взяли на себя обязательства в рамках заключенных на высоком уровне соглашений в области развития (Всеобщая декларация прав человека, Парижское соглашение, Сендайская рамочная программа, Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года), которые имеют непосредственное отношение к правам людей, политика центральных и местных органов власти в области урбанизации, местные условия и политические приоритеты будут сильно варьироваться. Несомненно, надо будет решить целый ряд вопросов (финансовые и людские ресурсы, инфраструктура, биоразнообразие, экосистемы, планирование/проектирование городов, внутренние и внешние коммуникации, базовые услуги — водоснабжение, транспорт, здравоохранение — и т.д.), в связи с чем в процессе реализации общегосударственной градостроительной политики нужно будет принимать стратегические решения относительно приоритетности задач и последовательности их выполнения. В настоящем разделе будут изложены возможные варианты общегосударственной градостроительной политики, а также будет освещен процесс определения приоритетности этих вариантов, а в конце раздела будут приведены основные рекомендации, которые предлагается учитывать в ходе этого процесса.

#### **A. Процесс определения приоритетности**

39. Определение приоритетности вариантов градостроительной политики и практики является необходимым и важным процессом, который касается местных, национальных и региональных органов власти и взаимодействия между ними и неправительственными субъектами, включая частный сектор и гражданское общество. В рамках общегосударственной градостроительной политики должны рассматриваться принципы и процессы, а ее проведение должно приводить к публично одобренным преобразованиям нормативно-правовой базы, норм и стандартов, потенциала, штата и типа гражданской службы, бюджета и т.д. (см. вставку 1). Масштабы таких преобразований могут зависеть от наличия или отсутствия в стране уже разработанной общегосударственной градостроительной политики. На основе обзора тематических документов для Хабитат III и рассмотрения задач общегосударственной градостроительной по-

литики в настоящем установочном документе выделяются следующие критерии для определения приоритетных задач такой политики:

а) процесс формулирования приоритетных задач градостроительной политики должен быть основан на правильной коммуникационной стратегии (подготовленной на базе тщательного анализа заинтересованных сторон и определения интересов и потенциальных функций и обязанностей по внедрению этого процесса, в том числе предусматривающей приглашение всех сторон к участию). Для правильной постановки приоритетных задач, проведения общегосударственной градостроительной политики и обеспечения ее легитимности первоочередное значение имеет открытый для всех диалог, направленный на достижение консенсуса между всеми основными субъектами; для всестороннего задействования всех сторон в постановке приоритетных задач, проведении общегосударственной градостроительной политики и мониторинге и оценке ее реализации надо привлекать эти стороны к участию с самого начала и предоставлять им полный доступ к данным и другой соответствующей информации;

б) определение приоритетных задач должно быть основано на надлежащей и эффективной оценке статус-кво — огромное значение при этом имеет фактологическая база (критический анализ); в связи с этим широкий процесс, открытый для всех сторон, должен сопровождаться привлечением квалифицированных специалистов по техническим вопросам/экспертов. Фактологическая база, однако, должна включать данные нестатистического характера, а также проверенные данные, в противном случае определение приоритетных задач будет искажено простотой измерения или нехваткой данных. В рамках более широкой программы проведения научных исследований желательно постоянно осуществлять мониторинг для совершенствования национальной фактологической базы, что в свою очередь повысит эффективность процесса принятия стратегических решений;

с) при формулировании приоритетных задач политики следует принимать во внимание реальный потенциал (финансовый, кадровый и организационный потенциал и уровень профессиональной подготовки специалистов). Приоритетные задачи могут иметь краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный характер и должны быть осуществимыми с финансовой и политической точки зрения, а их выполнение должно быть экономически рациональным/эффективным. Политическая осуществимость является ключом к воплощению в жизнь любого предложения, предусматривающего какие-либо изменения. Исчерпывающий перечень желательных задач без указания их приоритетности или неотложности/осуществимости следует рассматривать всего лишь как список пожеланий, а не как список приоритетных задач;

д) общегосударственная градостроительная политика должна базироваться на модели управления, учитывающей потребности, требования и предложения основных заинтересованных сторон и обеспечивающей их активное участие (также важно для осуществления), что повысит уровень прозрачности, справедливости и подотчетности. Определение приоритетных задач политики должно также базироваться на тех же принципах управления;

е) для формулирования приоритетных задач на основе реалистичных ожиданий, то есть осуществимых приоритетных задач, большое значение имеют укрепление потенциала и обмен знаниями. Активизировать обмен знаниями

и содействовать укреплению потенциала можно путем налаживания партнерских связей с научными учреждениями, частным сектором, неправительственными организациями, организациями гражданского общества и т.д.;

f) в приоритетных задачах политики должны учитываться общие последствия проведения общегосударственной градостроительной политики, такие как влияние на население, экологические, экономические и социальные последствия и т.д. Все приоритетные задачи политики должны опираться на четкое понимание конкретных условий. Особое внимание можно было бы уделить уровню органов власти, отвечающих за управление городским хозяйством, обзору действующего законодательства, стратегическим инструментам, уровню институционализации, заинтересованным сторонам и т.д.;

g) для совершенствования общегосударственной градостроительной политики надо будет активизировать коллегиальный обмен и обмен знаниями между странами, что можно использовать для сравнения различной практики и может обеспечить интеграцию трансграничных городских систем. Например, в каждом небольшом или крупном городе необходимо управлять земельными и финансовыми ресурсами на более эффективной, справедливой и стабильной основе, в связи с чем решение земельных и финансовых вопросов важно для всех стран и имеет для них приоритетное значение. Решить эти вопросы может помочь правильное управление финансовыми ресурсами, планирование землепользования и обеспечение высокого качества проектирования городов; эти вопросы, представляющие общий интерес, могут быть идеальными отправными точками для взаимного обучения в области разработки общегосударственной градостроительной политики.

#### Вставка 1

#### **Основные изменения, которые, как ожидается, произойдут благодаря успешному проведению общегосударственной градостроительной политики**

Благодаря успешному проведению общегосударственной градостроительной политики могут произойти следующие основные изменения:

a) повышение согласованности общегосударственной и местной политики, влияющей на городское развитие и имеющей к нему отношение (территориальное/пространственное воздействие общегосударственной отраслевой политики). В качестве примеров соответствующей общегосударственной и местной политики можно указать: экономическую политику (разработанную с учетом экономических последствий, таких как создание рабочих мест), к которым может привести урбанизация), политику, касающуюся землепользования, государственной службы, безопасности, жилья, некоторых объектов инфраструктуры, климата, природных ресурсов/окружающей среды и мобильности, а также социальную политику. Повышение согласованности на политическом уровне может повысить эффективность административной деятельности и распределения ресурсов на уровне мегаполисов;

b) расширение возможностей местных органов власти посредством укрепления потенциала, восстановления сбалансированности налоговых систем и предоставления этим органам власти правовых и политических полномочий;

c) повышение влияния местного населения, низовых организаций, общественных деятелей и традиционных лидеров и гражданского общества в целом путем предоставления им инструментов для мониторинга и оценки реализации политики и увеличения числа механизмов участия в процессах составления бюджетов и/или разработки политики;

d) увеличение объема инвестирования в городах путем улучшения условий для предпринимательской деятельности;

e) укрепление сотрудничества и взаимодействия между различными правовыми системами путем преодоления фрагментации в крупных агломерациях и противодействия конкуренции по принципу «гонки по нисходящей» (например, конкуренции за счет смягчения нормативно-правового режима, пагубной конкуренции, которая не позволяет местным органам власти получать достаточные поступления);

f) повышение качества жизни и уровня благосостояния (бедность, доступность, состояние окружающей среды и т.д.). Элементы этих улучшений будут варьироваться в зависимости от задач и условий, но их конечной целью является повышение качества жизни.

## **В. Основные приоритеты**

40. Главную ответственность за процесс разработки и проведения общегосударственной градостроительной политики должны нести страны, причем они должны опираться на собственные ресурсы и расширять свою ресурсную базу. Центральные органы власти при участии органов власти более низкого уровня и других заинтересованных сторон будут определять свои национальные приоритеты в ходе реализации общегосударственной градостроительной политики, однако есть и такие вопросы градостроительства, которые представляют интерес для всего международного сообщества: самым наглядным примером является изменение климата, поскольку то, что происходит в одном городе, чревато последствиями для всего мира. К числу не менее важных вопросов, превращающих города в проводники глобальных экологических изменений и имеющих последствия общегосударственного, регионального и глобального масштаба, которые должны быть рассмотрены местными, центральными и глобальными директивными органами, занимающимися городским хозяйством, относятся следующие вопросы:

a) уменьшение бедности в городах и поощрение создания равных для всех возможностей в городах. Центральное место в общегосударственной градостроительной политике должно занимать рассмотрение вопросов всеобщего охвата, сегрегации, неформальных поселений, реформы системы землепользования в городах, гендерного равенства и жилищного хозяйства. Для решения

таких многогранных и всеобщих проблем городов необходимо, чтобы в этих тематических областях оказывалась мощная поддержка на общегосударственном уровне;

b) обеспечение безопасности в городах с особым упором на управлении городским хозяйством, развитии местной экономики и последствиях для уязвимых групп населения, таких как женщины, дети, молодежь и пожилые люди;

c) структурирование городских систем (начиная с крупных и средних городов и заканчивая небольшими городами) и налаживание связей между городами для поддержки неуклонного развития страны. Структура городской системы имеет большое значение для роста. Поскольку города не изолированы от остальной части страны, устойчивые связи на всех уровнях (в том числе с сельскими районами) играют все более весомую роль в обеспечении эффективности работы общегосударственных городских систем. Например, решения центральных органов власти, касающиеся крупных инфраструктурных сетей, могут иметь огромное влияние на конкурентоспособность и потенциал роста городов;

d) содействие проведению градостроительной политики и управлению городским хозяйством на уровне крупных агломераций. Для координации деятельности муниципалитетов обычно требуется поддержка органов власти более высокого уровня. В последние годы все больше внимания уделяется преимуществам управления городами как функциональными экономическими субъектами, а не как административными единицами. Органы власти более высокого уровня могут играть определенную роль в содействии сотрудничеству между различными правовыми системами, необходимому для улучшения результатов работы в крупных агломерациях;

e) стимулирование установления связей между городом и деревней;

f) адекватное финансирование разработки и особенно проведения в жизнь общегосударственной градостроительной политики. Управление существующими инструментами финансирования и их модернизация и внедрение новых инструментов финансирования на надмуниципальном уровне;

g) миграция и денежные переводы;

h) защита пространства общего пользования и культурного наследия;

i) обеспечение транспарентности и борьба с коррупцией;

j) равенство между мужчинами и женщинами;

k) поощрение экономического роста, затрагивающего все слои населения;

l) обеспечение здоровья и благосостояния;

m) надежные и сопоставимые данные о городах (качественные и количественные, формальные и неформальные);

n) планирование и проектирование городов, инфраструктура и строительные материалы для городов;

о) поощрение применения территориального и дифференцированного подхода путем учета основных принципов городского и территориального планирования, таких как принципы, включенные в Международные рекомендации по городскому и территориальному планированию. Дифференцированный подход надо применять при анализе структуры населения, потребностей и социальной инфраструктуры. В первую очередь следует расширять возможности местных органов власти путем планирования и территориальной дифференциации обязанностей и сфер полномочий с учетом административного потенциала и эффективности и/или численности населения городов;

р) поддержка осуществляемой в городах деятельности по обеспечению экологической устойчивости, особенно по борьбе с загрязнением воздуха, смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему;

q) жизнестойкость городов — подготовка к бедствиям с учетом соответствующих рисков, в том числе адаптация к изменению климата;

г) соответствующая нормативно-правовая база;

s) взаимодействие между секторами и субъектами: каждая страна должна будет определить приоритетность вертикального и горизонтального сотрудничества и согласования. Следует создать официальные институты, признающие необходимость организационных механизмов сотрудничества (такие как советы, комиссии, рабочие группы, межправительственные группы и т.д.). Организационные механизмы должны поощрять гибкую и открытую для всех практику, в рамках которой не будет отдаваться предпочтение официальным образованиям в ущерб неофициальным образованиям, государственным субъектам в ущерб негосударственным субъектам, общегосударственному уровню в ущерб местному уровню и т.д.

41. Кроме того, установить приоритетные задачи можно будет с помощью следующих квалификационных критериев общегосударственной градостроительной политики, предложенных в рамках цели 11:

a) учет демографической динамики;

b) обеспечение сбалансированного территориального развития;

c) подготовка к развитию инфраструктуры и сферы услуг;

d) поощрение экономической эффективности городского землепользования;

e) повышение устойчивости к изменению климата;

f) охрана мест общего пользования;

g) разработка эффективных систем управления городским хозяйством;

h) поощрение использования эффективных систем муниципального финансирования;

i) поддержка партнерства и сотрудничества между субъектами в городах;

j) обеспечение всеобщего охвата и участия в ходе самого процесса и в системе получения результатов.

### **С. Показатели общегосударственной градостроительной политики**

42. Группа экспертов поддерживает рекомендацию в отношении показателя выполнения задачи 11.а (поддерживать позитивные экономические, социальные и экологические связи между городскими, пригородными и сельскими районами на основе повышения качества планирования национального и регионального развития) целей в области устойчивого развития. Предлагаемый показатель подчеркивает важность проведения в жизнь общегосударственной градостроительной политики в качестве одного из средств осуществления Новой программы развития городов. Кроме того, использование общегосударственной градостроительной политики в качестве показателя усиливает роль городов в устойчивом развитии и является важным вкладом в достижение целей Повестки дня на период до 2030 года.

43. Группа экспертов также предлагает следующие задачи: а) к 2020 году две трети стран-членов приступят к процессу разработки общегосударственной градостроительной политики или будут проводить обзор имеющихся у них рамок общегосударственной градостроительной политики; б) к 2025 году половина стран-членов разработает и приступит к осуществлению общегосударственной градостроительной политики; и с) к 2030 году одна треть стран-членов проведет мониторинг и оценку своей общегосударственной градостроительной политики.

### **Д. Основные рекомендации по первоначальному проекту Новой программы развития городов**

44. В рекомендациях во вставке 2 речь идет об основных соображениях, которые могут быть приняты во внимание при определении приоритетности широкого диапазона вариантов общегосударственной градостроительной политики. В этих вынесенных Группой экспертов рекомендациях, которые также приведены в настоящем докладе в заключении, обобщены необходимые условия успешной разработки и реализации общегосударственной градостроительной политики и описано, как этот процесс может способствовать осуществлению Новой повестки дня в области развития городов и более широкой Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

#### **Вставка 2**

#### **Основные рекомендации по первоначальному проекту Новой программы развития городов**

1. Международные соглашения: общегосударственная градостроительная политика оказалась полезной для осуществления Повестки дня Хабитат, поэтому следует продолжить проводить эту политику в качестве одного из важнейших инструментов реализации Новой программы развития городов. В нормативную базу общегосударственной градостроительной политики следует дополнительно включить положения существующих международных соглашений, включая

следующие:

- a. Всеобщая декларация прав человека;
- b. Парижское соглашение;
- c. Сендайская рамочная программа;

d. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

2. Институциональная форма: институциональная форма общегосударственной градостроительной политики должна обеспечивать возможности участия и позволять осуществлять необходимые изменения на высоком уровне, включая: правовую реформу, бюджетно-финансовую политику, получение информации о городской системе в целом (формальной и неформальной сферах) и комплексное долгосрочное градостроительное планирование и проектирование, не подверженное влиянию политической конъюнктуры. Качественная нормативно-правовая база предполагает возможность реформирования сферы регулирования в соответствии с требованиями директивных органов. Эффективное законодательство должно иметь ясную цель, вводить последовательные и хорошо продуманные нормы и правоприменительные механизмы и точно сформулированные правила и обязательства. Наконец, оно должно предусматривать возможность систематического контроля и оценки результатов применения законодательства. Для того чтобы реализация общегосударственной градостроительной политики была научно обоснованной, необходимы инвестиции в гражданскую службу, исследования, учебные программы высших учебных заведений и образование.

3. Руководство: для обеспечения легитимности процесса проведения в жизнь общегосударственной градостроительной политики и эффективности ее осуществления необходимо как формальное, так и неформальное политическое руководство со стороны правительства и/или других заинтересованных сторон.

4. Всеобщий охват и справедливость: общегосударственная градостроительная политика должна быть открытой для всех и должна позволять заинтересованным сторонам эффективно участвовать в соответствующем процессе в целях учета всех мнений. Результаты и воздействие этой политики должны быть связаны с поощрением равенства и охватом наиболее уязвимых слоев населения — тех, кто подвергается риску, и бедных слоев городского населения.

5. Экологическая устойчивость и жизнестойкость: общегосударственная градостроительная политика должна отражать социальные, экономические и экологические процессы и их взаимосвязь с учетом территориальных особенностей.

6. Приоритетные вопросы: общегосударственная градостроительная политика должна быть ориентирована на интересы людей и должна дополнять, а не дублировать хорошо проработанные секторальные стратегии в таких областях, как инфраструктура, водоснабжение, энергетика, здравоохранение, образование и жилье, или стра-

тегии социально-экономической интеграции. В идеале в общегосударственной градостроительной политике будут отражены территориальные, бюджетно-финансовые и институциональные связи между секторами. Общегосударственная градостроительная политика должна обеспечивать защиту интересов и прав как нынешних, так и будущих поколений, а также учет воздействия политических решений на природные экосистемы. Для обеспечения баланса между долгосрочными и краткосрочными приоритетными задачами развития территорий различного уровня общегосударственная градостроительная политика предусматривает создание информационной платформы или процесса в целях проведения публичных обсуждений трудных решений и информирования о них общественности.

7. Координация: в рамках общегосударственной градостроительной политики следует особо выделить и поощрять институциональную и неформальную координацию и взаимодействие между различными субъектами, секторами и службами на всех уровнях и применительно ко всем типам городских систем. Координация должна позволять решать вопросы, имеющие отношение к национальным территориальным проблемам, в том числе касающиеся обеспечения неразрывности сельских и городских районов, тенденций и проблем урбанизации на уровне мегаполисов, регионов и на наднациональном уровне.

8. Потенциал: для эффективности процесса реализации общегосударственной градостроительной политики необходимы подготовка, структура, ответственная за осуществление этой политики, финансовые ресурсы, повышение квалификации и наличие внутри стран и на транснациональном уровне возможностей для взаимного обучения представителей государственных органов и других заинтересованных сторон. В рамках данного процесса должен осуществляться эффективный внутренний контроль и оценка.

9. Распространение информации: в процессе проведения общегосударственной градостроительной политики следует применять мультимедийную коммуникационную стратегию, которая носила бы всеобъемлющий и транспарентный характер и целью которой было бы информирование всех гражданских служащих, жителей, представителей средств массовой информации и других заинтересованных сторон как внутри стран, так и за их пределами. Коммуникационную стратегию, разработанную для общегосударственной градостроительной политики, следует также использовать для повышения осведомленности о комплексном характере развития городов.

10. Данные: общегосударственная градостроительная политика должна основываться на самых последних и полных качественных и количественных данных. Процесс разработки общегосударственной градостроительной политики может быть использован для совершенствования систем сбора данных, а также для получения новых и дополнительных данных в целях повышения степени их дезагрегированности (например, по признаку пола и возраста), обеспечения более широкого охвата (секторального и географического) и боль-

шей совместимости данных. Особое внимание необходимо уделять тому, чтобы зафиксировать и подробно описать все аспекты городской жизни, связанные с неформальной сферой. Данные, собранные для целей общегосударственной градостроительной политики, должны быть включены в глобальные и местные системы данных и должны находиться в открытом доступе.

45. С опорой на раздел III, в котором рассматривается процесс определения приоритетности вариантов политики и формулирования вариантов общегосударственной градостроительной политики, в следующем разделе будут рассмотрены основные участники процесса реализации общегосударственной градостроительной политики и создание благоприятных условий для ее проведения.

#### **IV. Основные участники деятельности: ответственные учреждения**

46. Настоящий раздел посвящен основным участникам процесса формирования национальной градостроительной политики. В нем также будут рассмотрены такие важнейшие аспекты, как создание потенциала и повышение осведомленности, которые вносят большой вклад в создание благоприятных условий для формирования национальной градостроительной политики и, что не менее важно, будут способствовать реализации Новой программы развития городов.

##### **A. Стратегические аспекты**

47. Разработка национальной градостроительной политики — это долгосрочный и претерпевающий изменения процесс, направленный на создание более широкой рамочной структуры, которая будет состоять из целостных систем и способствовать установлению благоприятных условий для формирования, институционализации и улучшения городского сектора и программ той или иной страны.

48. При планировании национальной градостроительной политики необходимо учитывать многообразие подходов, поскольку даже в пределах региона страны имеют характерные особенности, если не различия. В этой связи реакция на национальную градостроительную политику будет разной, и правительствам следует применять подход, основанный на спросе и учитывающий потребности людей. В этом смысле основные участники процесса также сильно отличаются друг от друга с учетом того, что группы, к которым они принадлежат, имеют разные интересы.

49. Основные участники процесса формирования национальной градостроительной политики разнообразны и могут выполнять различные функции на протяжении меняющегося процесса, с тем чтобы а) планировать и структурировать стратегии; б) поощрять культурные и социальные преобразования; в) формировать систему воззрений и идей; д) добиваться реализации новых прав в различных категориях прав городского населения; е) брать на себя от-

ветственность и обеспечивать поддержку; f) добиваться осуществления поставленных задач; g) наращивать потенциал; и h) осуществлять контроль и оценку.

50. Этот процесс сам по себе является катализатором деятельности на основе маломасштабного поэтапного прогресса (осуществления преобразований), который может быть ускорен и/или активизирован посредством осуществления мероприятий/принятия мер либо по принципу «сверху вниз», т. е. через политическую волю национальных правительств, либо «снизу вверх», т. е. через участие и стремление местных органов власти, которые в большинстве стран являются лидерами в вопросах управления процессом урбанизации. Инициированные и организованные населением/обществом движения способны поощрять эффективные политические и социальные изменения, такие как признание прав, внедрение новых стратегий, реализация программ и формирование каналов взаимодействия.

51. Решающее значение для этого процесса имеет необходимость разработки надлежащей институциональной многоуровневой структуры с участием многих заинтересованных сторон, которая поощряет диалог и сотрудничество в целях задействования правительственных структур и заинтересованных сторон различного уровня в процессе обеспечения ответственности и участия на различных этапах формирования национальной градостроительной политики. Национальные правительства должны признать роль субнациональных органов власти как ключевых партнеров в деле разработки и осуществления национальной градостроительной политики и наделить их необходимыми полномочиями, обеспечив для них надлежащие ресурсы и возможности. Такой процесс непременно будет соотноситься с процессом выработки политической воли, формирования мышления и осуществления деятельности различными субъектами с полярными интересами. Его эффективность, охват и воздействие будут в значительной степени зависеть от того, каким образом эти интересы будут удовлетворены в социальном контексте, а также от того, какими возможностями будут располагать эти субъекты в плане внедрения и институционализации инноваций и преобразований, повышения уровня осведомленности и изменения культуры/воззрений.

52. Культурный аспект имеет огромное значение для неуклонного развития; он будет представлять собой основу этого процесса и определять его эффективность и устойчивость. Культурные и социальные преобразования могут быть инициированы как изнутри, так и снаружи, поскольку они представляют собой взаимодополняющие процессы, реализуемые широким кругом заинтересованных сторон, представляющих интересы групп, значительно отличающихся друг от друга в зависимости от страны, о которой идет речь.

53. Признание того обстоятельства, что национальная градостроительная политика определяется множеством механизмов и может принимать бесконечное число форм, имеет основополагающее значение для обеспечения ее применимости в различных страновых контекстах в глобальном масштабе. Это означает, что сторонники, идеологи и партнеры, выступающие инициаторами процесса национальной градостроительной политики, будут представлять интересы различных групп населения и иметь возможность на любом этапе процесса принимать меры для построения и/или усовершенствования структуры, в рамках которой будет внедряться национальная градостроительная политика.

54. Поскольку города и городские районы все чаще становятся центрами человеческого, социального и экономического развития (подвергая в то же самое время природные экосистемы огромной нагрузке), важно, чтобы местные органы власти занимали самую активную позицию в плане повышения осведомленности общества об экологическом воздействии городов на удаленные от них районы и постепенном вовлечении большего количества заинтересованных сторон и партнеров в процесс определения приоритетов национальной градостроительной политики и соответствующих средств ее осуществления.

55. Крайне важно и необходимо принимать во внимание разнообразие этих заинтересованных сторон и, следовательно, поощрять ответственность и масштабность их деятельности с учетом их возможностей вносить свой вклад и требования о том, чтобы все мнения были услышаны.

56. Поскольку реальная и стратегическая потребность в национальной градостроительной политике находит отражение во все большем количестве идей, по мере того как будут проясняться роли ключевых заинтересованных сторон и других субъектов, будет постепенно формироваться комплекс соответствующих систем.

57. Разработка и реализация национальной градостроительной политики предполагают предварительное создание систем для предотвращения конфликта интересов среди различных заинтересованных сторон, для ускорения процессов налаживания диалога и формирования консенсуса, а также для мобилизации коллективного осознания необходимости и безотлагательности управления процессом урбанизации, с тем чтобы в полной мере воспользоваться связанными с ней преимуществами.

## **В. Участники, стороны и уровни деятельности**

58. Состав заинтересованных сторон и партнеров, их возможные роли и уровни их задействованности и участия на этапах разработки, внедрения, контроля и оценки национальной градостроительной политики могут быть определены в довольно широком смысле. Невзирая на риск чрезмерного упрощения и с учетом связей, обусловленных процессом глобализации, можно поделить основные заинтересованные стороны на две перечисленные ниже группы.

а) Основные внутренние заинтересованные стороны:

і) общество: общество в более широком смысле (общественное мнение/средства массовой информации); более широкоохватные/крупномасштабные общественные движения и организации гражданского общества (например, движения в защиту бездомных, сторонники развития общественного транспорта, неправительственные организации (НПО), женские организации и т.д.), действующие на национальном, региональном и муниципальном уровнях; общинные лидеры. При разработке национальной градостроительной политики важно обеспечивать участие объединений гражданского общества, представляющих различные интересы и группы, с тем чтобы процесс разработки носил коллективный характер и подразумевал применение основанного на спросе подхода. Национальная градостроительная политика должна составляться с учетом разнящихся

интересов различных групп общества, гендерных аспектов, интересов детей, престарелых, представителей этнических групп и т.д.;

ii) органы власти: национальные, региональные, на уровне штатов/провинций и городских агломераций, муниципальные (различные департаменты/секторы). Даже если местные органы власти, как отмечалось выше, будут ключевыми партнерами в деле формулирования и осуществления национальной градостроительной политики, работа, которую необходимо проделать на всех этапах, выходит за пределы административных полномочий местных органов власти. В связи с этим на этапе реализации будет необходимо поощрять совместную работу между структурами государственного и территориального уровня и между различными территориальными субъектами посредством таких мер, как: улучшение территориальной структуры, определение и планирование региональных стратегических проектов, укрепление методов муниципального объединения и сотрудничества, а также поощрение обмена знаниями между территориальными субъектами;

iii) научно-педагогические круги: университеты, научно-исследовательские центры, аналитические центры, научно-исследовательские и учебные заведения. Участие научно-педагогического сектора имеет большое значение не только на этапе разработки, но и, возможно, на этапах контроля и оценки национальной градостроительной политики. Университеты, научно-исследовательские учреждения и аналитические центры зачастую играют важную роль в деле сбора материалов, фактов и данных, которые ложатся в основу национальной градостроительной политики и помогают оценить ее воздействие на различные районы и слои общества. Большую пользу могли бы принести университетские волонтерские программы с их новаторскими проектами и мероприятиями в области экологической устойчивости;

iv) законодательные и судебные органы: эти субъекты играют важную роль в осуществлении национальной градостроительной политики, поскольку именно они будут принимать законы и нормативные акты, предписывающие исполнение положений политики, и содействовать преобразованиям в правовой сфере, необходимым для достижения предусмотренных в политике целей. Кроме того, они представляют собой политические силы страны и могут стать основными факторами и стимулами перемен через посредство исполнительных и законодательных органов, которые в конечном итоге будут поддерживать и укреплять соответствующие правовые рамки, способствуя тем самым более глубокому пониманию руководящих принципов, стратегий и целей, определенных национальной градостроительной политикой, с тем чтобы создать в отношении различных заинтересованных групп основы для принятия решений и обобщения правовой практики;

v) финансирующие учреждения и частный сектор: эти субъекты могут предоставить ресурсы, необходимые для осуществления политики. Вместе с тем важно, чтобы структуры государственного сектора определяли и четко указывали параметры своего участия в национальной градостроительной политике в интересах достижения целей, предусмотренных ею. Социальная ответственность частного сектора, подразумевающая защиту об-

ественных благ и интересов, открывает широкие возможности для укрепления городских и муниципальных органов. Социальная и экологическая корпоративная ответственность имеют решающее значение.

b) К внешним заинтересованным сторонам относятся:

i) международные организации, учреждения по вопросам развития, система Организации Объединенных Наций. Все эти структуры играют ключевую роль в определении и осуществлении мировых программ, требующих глобальной мобилизации и международных финансовых потоков;

ii) международные партнеры/другие страны, чей опыт можно брать за основу в качестве примера;

iii) международные государственные структуры местного и регионального уровня, университеты и аналитические центры, имеющие международный/глобальный охват;

iv) международное гражданское общество: НПО и социальные движения международного/глобального масштаба;

v) международные и региональные политические образования;

vi) организации международной банковской системы и финансовые рынки: эти структуры играют важнейшую роль в мобилизации крупных капиталовложений и реализации проектов в области городского развития и недвижимости, которые являются составной частью градостроительной политики.

59. Эффективные и долгосрочные преобразования в обществе являются по своей сути политическими. Выработка национальной градостроительной политики, направленной на улучшение общего благосостояния, интеграцию и обеспечение равного осуществления прав в городах, несмотря на наличие сегрегации и неравенства, напрямую зависит от политической воли, которая на протяжении времени должна вновь и вновь формироваться между всеми участниками на различных уровнях в каждом конкретном географическом и преобразовательном контексте. Хотя принятие конкретных мер зависит от неоднородных возможностей различных участников/заинтересованных сторон в этой области, национальная градостроительная политика также должна формулироваться и изменяться с учетом культуры и умонстроений на всех этапах эволюционирующего политического процесса.

60. Крупные сдвиги могут происходить как в политических кругах высокого уровня по инициативе национального правительства, так и в направлении «снизу вверх» по инициативе местных органов власти и посредством социальной мобилизации, в частности посредством разработки с участием народа новых законопроект, избрания политических партий/деятелей, которые будут выступать в поддержку программы развития городов, или посредством обоих этих методов. Международные партнеры могут влиять на политический курс и способствовать укреплению потенциала на местах путем предоставления технической помощи и финансирования. Но, по сути, без участия и поддержки внутренних заинтересованных сторон национальная градостроительная политика не будет долгосрочной и/или эффективной.

61. Меры, принимаемые извне, политическая мобилизация и направленные «сверху вниз» и «снизу вверх» инициативы могут служить движущими факторами и способствовать активизации и углублению процессов, касающихся национальной градостроительной политики, на различных этапах. При этом постепенная эволюция национальной градостроительной политики имеет огромное значение для ее формирования и институционализации в долгосрочной перспективе, а также для укрепления позиции ключевых заинтересованных сторон, которые будут нести основную ответственность за ее последовательное осуществление.

62. Внутренние заинтересованные стороны должны будут принять участие в процессе формирования национальной градостроительной политики, чтобы конкретно а) разрабатывать стратегии, которые будут должным образом осуществляться усилиями б) наделенных соответствующими полномочиями местных органов власти и участников программ, которые будут надлежащим образом в) профинансированы, структурированы и подкреплены надежной д) законодательной базой, взяты на вооружение е) судебными органами, одобрены обществом, организациями гражданского общества и общинными лидерами и сформулированы с использованием имеющихся и новых знаний, предоставленных ф) научно-педагогическим сообществом и доводимых до сведения общественности с помощью г) средств массовой информации, с использованием всех имеющихся ресурсов, которые могут быть предоставлены народом/общинами и частным и государственным секторами.

63. Для выполнения этих функций необходимо на всех этапах процесса обеспечивать создание или укрепление потенциала в интересах расширения возможностей и укрепления позиции различных заинтересованных групп и сторон в деле принятия на себя общей ответственности за последовательную разработку национальной градостроительной политики. Развитие будет происходить в рамках последующих циклов формирования идей, информационно-пропагандистской деятельности, разработки и принятия мер со стороны всех заинтересованных сторон и носить весьма неоднородный характер, но в конечном итоге ответственность за процесс фактических политических преобразований должно будет нести все общество.

64. В целях обеспечения того, чтобы процесс повышения уровня осмысления и принятия обществом принципов Новой программы развития городов в конечном итоге вылился в национальную градостроительную политику, необходимо постепенно претворять эти принципы в политические и институциональные решения, закрепленные в административных актах, которые принимаются государственными учреждениями на всех уровнях (национальном, провинциальном, нескольких штатов, городском и местном) и во всех демократических системах (в демократических государствах: судебной, законодательной и исполнительной). В противном случае эти принципы будут иметь лишь теоретический характер. Это поставит под угрозу рациональное управление процессом урбанизации и подвергнет крупные категории общества риску отчуждения и несоблюдения их прав; теоретические принципы не могут лечь в основу институционализации новых «правил игры» для всех субъектов (внутренних и внешних заинтересованных сторон), причастных к процессу урбанизации.

65. Потенциал государств в деле проведения общественной политики определяется сложным сочетанием технических, бюрократических и политических

возможностей (каждая из таких возможностей сама по себе является необходимым, но не единственным условием); эти возможности неоднородны и могут различаться в зависимости от сектора и области. Нарращивание общего потенциала — это долгосрочный процесс, в то время как его разрушение может произойти внезапно в силу непредвиденных обстоятельств. Потенциал государств тесно связан с мировоззрением или идеологическими парадигмами этого государства, а также вопросами законности и охвата властных полномочий, которые имеются в распоряжении правительства и могут использоваться для изменения статус-кво; законность и охват полномочий заключаются в возможности интерпретировать потребности большинства и культурные процессы, воплощенные в обществе.

### **С. Создание благоприятных условий, закладывание основы для принятия мер и осознание принципов и этапов осуществления национальной градостроительной политики**

66. Отличительными чертами благоприятной среды для формирования национальной градостроительной политики являются надлежащее распределение функций и мандатов, каналы участия, эффективная коммуникация, транспарентность и обеспечение того, чтобы все мнения были услышаны и учтены.

67. Долгосрочный и обоснованный процесс разработки национальной градостроительной политики должен основываться на следующих принципах, которыми будут руководствоваться основные заинтересованные стороны и учреждения:

- a) закономерность;
- b) этическая/общая ответственность;
- c) применение подхода, основанного на взаимодействии/сотрудничестве/партнерских отношениях между органами власти и государственного управления различного уровня, а также различными негосударственными субъектами (организации гражданского общества, частный сектор, научно-педагогические круги и т.д.);
- d) транспарентность/обмен информацией;
- e) создание и укрепление потенциала местных органов власти и государственных учреждений в интересах институционального развития;
- f) справедливое и эффективное распределение функций и ресурсов между различными уровнями государственного управления в поддержку устойчивых стратегий городского развития;
- g) различные и взаимодополняемые уровни взаимодействия/участия, призванные обеспечить каскадный эффект, при котором мнения даже самых уязвимых и удаленных категорий населения (вплоть до уровня общин) будут услышаны;
- h) возможность для проведения периодических обзоров по мере возникновения новых трудностей.

68. Условия для принятия мер будут созданы еще до закладывания политического фундамента национальной градостроительной политики, поскольку этот процесс, как указывалось ранее, будет обусловлен потенциальным взаимодействием субъектов и принятием мер и изменяться в рамках различных взаимосвязанных этапов, сопровождающихся формированием сознательности, осведомленности и политической воли. По мере возникновения возможностей будут наступать новые этапы и создаваться новые механизмы взаимодействия субъектов, соответствующие следующим этапам процесса. Эти следующие этапы могут включать в себя составление программных документов, создание новой нормативно-правовой базы, укрепление процессов децентрализации, появление новых исполнительных учреждений или структур управления, составление многолетних планов и/или локализацию секторальных стратегий в целях улучшения координации на местах. Идеальной последовательности, в которой будут происходить эти события, не существует; скорее, возможности будут возникать в зависимости от обстоятельств в целом, например, от нового правительства, процессов социальной мобилизации, изменений в конституции, инвестиционных пакетов/налоговых положений, макроэкономических условий и т.д. При всех обстоятельствах основными движущими силами будут выступать конкретные заинтересованные стороны, которым будет поручено содействовать более широкому взаимодействию и распространению информации по мере принятия новых законов.

69. Процесс формирования национальной градостроительной политики приведет к институционализации участия и его каналов; это может способствовать укреплению роли основных заинтересованных сторон, но и препятствовать появлению новых участвующих субъектов. Поэтому было бы желательно располагать некоторой гибкостью при привлечении к процессу новых субъектов преобразований, что допустимо только при достаточной гибкости общих условий. Иными словами, в то время как прочные институты заложат основу для обеспечения устойчивости национальной градостроительной политики, инновации и преобразования будут обуславливаться новыми моделями мышления и поступать в конечном счете от новых заинтересованных сторон (от уровня общин до национального уровня). Этапы разработки, осуществления и контроля национальной градостроительной политики, о которых говорится в следующем разделе, являются важными вехами политического процесса, к которому необходимо привлекать как существующих, так и новых заинтересованных лиц.

## **V. Разработка, осуществление и контроль политики**

70. Высокое качество разработки национальной градостроительной политики, а также ее правовых, институциональных и финансовых рамок имеет решающее значение для обеспечения ее практической осуществимости. Осознание того, что национальная градостроительная политика представляет собой непрерывный процесс, является необходимым условием для понимания того, что всем элементам ее разработки необходимо уделять должное внимание. В настоящем разделе будет рассмотрено скорее не содержание национальной градостроительной политики, а основные меры в связи с ориентированными на процесс мероприятиями и рекомендациями в ее отношении.

71. Анализируя вопросы разработки, осуществления и контроля политики, этот раздел в первую очередь рассматривает вопрос о том, как обеспечить

функционирование национальной градостроительной политики, что может быть эффективным инструментом достижения ее целей и задач. Во-вторых, в настоящем разделе анализируется вопрос о том, как разработать и внедрить национальную градостроительную политику таким образом, чтобы она была закономерной, комплексной и практически осуществимой и могла бы эффективно контролироваться. И, наконец, в нем даются рекомендации относительно упрощения процесса формирования политики и создания механизмов, способствующих обеспечению долгосрочной преемственности, открывая при этом возможности для необходимых корректировок.

## **А. Разработка политики**

### **Понимание контекста**

72. При разработке и осуществлении национальной градостроительной политики необходимо учитывать контекст, в котором она разрабатывается. Разнообразие обстоятельств, в которых может осуществляться национальная градостроительная политика, означает, что именно контекст (культурный, исторический, политический, экологический, социальный, экономический и т.д.) будет определять стратегию разработки и осуществления этой политики. При разработке политики в интересах обеспечения полного осознания и понимания этого необходимого контекста нужно учитывать следующие факторы:

Мобилизация поддержки национальной градостроительной политики и рассмотрение ее целей и задач. До разработки самой политики необходимо разработать концепцию с изложением ее целей, задач и особенностей, включая связанные с ней преимущества, сферу охвата и сроки осуществления. При определении этого набора целей и задач необходимо учитывать национальный/местный контекст конкретной страны и обеспечивать участие различных заинтересованных сторон. Процесс оценки практической осуществимости национальной градостроительной политики, предшествующий этапу ее разработки, мог бы способствовать формированию консенсуса в отношении потребности в такой политике с учетом ее предмета, целей и задач.

73. Обзор существующих правовых и институциональных рамок: обзор существующих законов, правил и учреждений, имеющих отношение к физическому и экономическому планированию, позволяет провести первоначальный оперативный обзор правовых и институциональных рамок, касающихся городов. Такой обзор в конечном счете обеспечит возможность для выявления необходимых усовершенствований всех различных законодательных актов и учреждений, а также для выявления и анализа административных границ этих законодательных актов и учреждений.

74. Понимание политико-экономических и институциональных условий: все соответствующие министерства, местные органы власти и заинтересованные стороны должны принимать участие в разработке национальной градостроительной политики в интересах обеспечения учета широкого круга соответствующих стратегий и формирования общего осознания ответственности. Чтобы обеспечить четкое понимание различных интересов и институциональных условий, в которых будет действовать политика, рекомендуется провести оценку политико-экономических аспектов и особенностей управления в контексте

политического процесса, что будет включать в себя оценку и анализ учреждений и принципов распределения властных полномочий. Анализ могут подвергаться административные процедуры, процессы принятия решений, принципы выделения ресурсов и институциональные условия. Конечная цель этого анализа состоит в том, чтобы понять существующие документы, потребности в области потенциала, распределение властных полномочий и механизмы принятия решений в различных тематических областях, касающихся городов.

75. Расширение прав и возможностей заинтересованных сторон: одна из целей национальной градостроительной политики должна состоять в расширении возможностей местных органов власти и других заинтересованных сторон, с тем чтобы полностью вовлечь их в процесс разработки концепции городского развития и координационной структуры в конкретном страновом контексте. Во избежание того, чтобы заинтересованные стороны действовали исключительно в качестве партнеров-исполнителей, местные органы власти и другие основные заинтересованные стороны должны быть вовлечены в процесс формирования национальной градостроительной политики с самого начала. Более того, чтобы обеспечить коллегиальность и инклюзивность процесса, рекомендуется провести обзор и анализ заинтересованных сторон, чтобы выяснить, какие из заинтересованных сторон находятся в более уязвимом положении и нуждаются в дополнительной помощи, чтобы полноценно участвовать в процессе.

#### **Эффективная разработка как средство осуществления**

76. Эффективная разработка политики имеет ключевое значение для ее практической осуществимости. Вопросы реализации национальной градостроительной политики должны учитываться на протяжении всего процесса ее разработки; недостаточный учет этих вопросов может привести к возникновению пробелов, которые могут негативно сказаться на общей эффективности политики. Для успешной разработки политики, которая будет и актуальной, и практически осуществимой, необходимо принимать во внимание следующие четыре аспекта:

а) ответственность местных органов власти и других заинтересованных сторон за политику: для успешного осуществления национальной градостроительной политики необходимо участие местных органов власти и других заинтересованных сторон и осознание ими своей сопричастности. Создание механизма обеспечения участия для содействия диалогу по вопросам политики между национальными и субнациональными органами власти, а также государственными и негосударственными субъектами в отношении национальной градостроительной политики имеет большое значение для обеспечения эффективного участия всех заинтересованных сторон;

б) оценка и наращивание потенциала: в ходе разработки политики необходимо учитывать возможности партнеров-исполнителей, в частности потенциал субнациональных органов власти. Прежде чем приступать к осуществлению политики, крайне важно как понимать кадровые, институциональные, финансовые и технические возможности, так и наращивать потенциал на всех уровнях управления и в отношении всех партнеров-исполнителей в деле разработки, осуществления, контроля и оценки политики. Мероприятия по наращиванию потенциала могут также проводиться для частного сектора;

с) обзор и/или корректировка существующих национальных правовых, институциональных и налогово-бюджетных рамок и стратегий/руководящих принципов во всех секторах для обеспечения интеграции и осуществления национальной градостроительной политики. Национальные законы (а в некоторых системах управления — законы на уровне штатов/провинций) могут определять обязанности, полномочия и, что самое главное, источники дохода субнациональных органов власти. В связи с этим необходимо уделять внимание надлежащей законодательной структуре субнациональных органов власти, политике в области децентрализации и вопросам распределения финансовых ресурсов между различными уровнями государственного управления, с тем чтобы создать коллективные механизмы для налаживания взаимодействия между национальными и субнациональными органами власти. Также необходимо рассмотреть вопрос интеграции и согласованности с другими секторальными стратегиями, рамками, директивами и т.д. Для обеспечения всесторонней поддержки национальной градостроительной политики необходимо избегать конфликтов с другими секторами;

д) контроль и оценка: на этапе разработки национальной градостроительной политики необходимо предусмотреть механизм для ее периодического пересмотра. Процесс контроля и оценки должен носить транспарентный характер и не ограничиваться полномочиями национальных и субнациональных органов власти, обеспечивая возможности для участия всех соответствующих негосударственных субъектов, таких как неправительственные организации, граждане и представители деловых кругов.

## **В. Средства осуществления**

### **Содействие изменению систем**

77. В процессе разработки и проведения общегосударственной градостроительной политики следует иметь в виду, что ценность данной политики определяется как самим процессом, так и его результатом. Поэтому в процессе разработки политики можно обеспечить институционализацию некоторых механизмов, в частности механизмов участия и развития потенциала, с тем чтобы проводимые изменения носили более устойчивый и долгосрочный характер, а не представляли собой изолированные политические меры.

### **Проведение общегосударственной градостроительной политики: итеративный метод разработки политики и непрерывный обзор политики**

78. Для укрепления итеративного подхода к разработке политики рекомендуется регулярное отслеживание хода проведения в жизнь общегосударственной градостроительной политики с помощью непрерывного обзора политики. Таким образом, осуществление комплексной политики может происходить поэтапно. Хотя в перспективе реализация политики будет проводиться с учетом долгосрочных целей, выводы промежуточного мониторинга могут быть использованы для анализа текущих преимуществ и недостатков политики и внесения соответствующих корректировок.

**Возможные механизмы финансирования**

79. При анализе возможных механизмов финансирования общегосударственной градостроительной политики могут рассматриваться различные варианты. Вместе с тем следует учитывать, что для обеспечения эффективности политики необходима ясно определенная ответственность правительств государств, например посредством принятия на себя финансовых обязательств. При этом рекомендуется рассмотреть также альтернативные источники финансирования, которые могут дополнить финансовые обязательства, принятые правительствами государств.

80. Содействовать повышению у органов власти других уровней чувства сопричастности к проведению общегосударственной градостроительной политики можно было бы посредством распределения бремени и благ между органами власти различного уровня. Однако прежде всего, чтобы убедиться в наличии у нижестоящих органов власти достаточных финансовых возможностей содействия реализации политики, крайне важно рассмотреть вопрос о том, какие полномочия по финансированию можно делегировать в рамках предоставления нижестоящим органам власти финансовой поддержки, связанной с реализацией соответствующей политики.

81. В целях содействия участию нижестоящих органов власти в разработке политики следует изучить возможности применения муниципальными органами инновационных механизмов финансирования, таких как получение и распределение доходов от земельных ресурсов, предоставление субсидий, а также расширение местной налоговой базы и повышение эффективности сбора налогов.

82. В качестве одного из возможных механизмов успешного совместного финансирования общегосударственной градостроительной политики можно было бы обеспечить и расширить доступ к частным инвестициям и частному финансированию. Финансирование градостроительной политики может осуществляться из различных источников — как посредством использования усовершенствованных механизмов государственно-частного партнерства, так и путем привлечения частного капитала.

83. Что касается разработки механизмов финансирования общегосударственной градостроительной политики, то в условиях ограниченности ресурсов на начальных этапах реализации политики можно было бы выработать определенные принципы, осуществлять координацию и проводить консультации для повышения осведомленности о политике. В таком случае принимаемые в рамках данной политики меры должны быть направлены на осуществление целевых проектов, которые будут способствовать достижению краткосрочных результатов и мобилизации финансирования, что откроет возможности для реализации проектов, ориентированных на среднесрочные и долгосрочные результаты. Таким образом, общегосударственная градостроительная политика может быть нацелена на получение краткосрочных результатов с помощью имеющихся ресурсов, но в принципе все же может быть ориентирована на решение долгосрочных задач.

## С. Инструменты мониторинга

84. Мониторинг общегосударственной градостроительной политики, конечно, будет осуществляться на основе первоначально определенных показателей для оценки успешности разработки и реализации. Эти показатели будут варьироваться в зависимости от приоритетных задач, отражающих специфику данной страны. Например, показатели для оценки общегосударственной градостроительной политики могут основываться на следующих критериях:

- a) учет демографической динамики;
- b) обеспечение сбалансированного территориального развития;
- c) подготовка к развитию инфраструктуры и служб;
- d) повышение эффективности городского землепользования;
- e) повышение устойчивости к изменению климата;
- f) защита общественных мест;
- g) разработка эффективных систем управления городским хозяйством;
- h) развитие эффективных систем муниципального финансирования;
- i) поддержка партнерства и сотрудничества между городскими субъектами;
- j) обеспечение всеобщего охвата и участия в ходе самого процесса и получения результатов.

85. Критерии для определения успешности общегосударственной градостроительной политики неизбежно будут варьироваться в зависимости от страны. Вместе с тем считается, что успешная политика по меньшей мере будет способствовать достижению определенных на общегосударственном уровне целей в области развития городов (в целях решения проблем и использования преимуществ урбанизации) в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, для того чтобы политика имела долгосрочный характер, одним из критериев успеха можно считать обеспечение всестороннего учета положений общегосударственной градостроительной политики в ведомственных программах и стратегиях, а также включения ее положений в планы развития, составляемые на уровнях ниже общегосударственного. В отношении мониторинга политики следует дать ряд соответствующих рекомендаций:

a) интеграция деятельности по оценке процесса и результатов: нередко в рамках общегосударственной градостроительной политики реализуется множество связанных с ней процессов, и было бы полезно провести оценку как самого процесса, так и конкретных результатов этой политики. Это может способствовать внедрению программ, в которых учитываются приоритетные задачи политики. В то время как оценка результатов позволяет проанализировать, насколько были достигнуты цели политики, оценка процесса может позволить составить представление о том, какие элементы этого процесса привели к успеху или неудаче;

b) проведение общегосударственной градостроительной политики с опорой на достоверные данные и информацию: разработку и реализацию об-

щегоосударственной градостроительной политики следует осуществлять на основе исследований, представляющих интерес для целей политики, а также данных, связанных с городским/территориальным развитием. Отсутствие достоверных исходных или промежуточных данных может вызывать затруднения и даже быть препятствием при проведении мониторинга и оценки общегосударственной градостроительной политики, а также при ее разработке и осуществлении. Отсутствие достоверных городских/территориальных данных (например, кадастровых карт) является сдерживающим фактором, который затрудняет разработку соответствующей градостроительной политики во многих странах, поэтому необходимо поддерживать сотрудничество между национальными статистическими службами, правительством и организациями гражданского общества в целях получения и использования данных с привязкой к местности. Сбор городских/территориальных данных с привязкой к местности может осуществляться с помощью таких методов, как самостоятельная регистрация людей и видов деятельности, в том числе в неформальных поселениях и трущобах. Чтобы стимулировать исследования, представляющие интерес для целей политики, и получать достоверные данные по вопросам градостроительства в интересах содействия разработке общегосударственной градостроительной политики и, в более широком плане, в интересах осуществления Новой программы развития городов, настоятельно рекомендуется создавать глобальные механизмы, такие как независимые международные группы;

c) осуществление мониторинга на основе широкого участия/заинтересованные стороны: для содействия тому, чтобы процесс мониторинга политики был открытым и осуществлялся на основе широкого участия, рекомендуется использовать методы мониторинга и оценки на основе широкого участия, позволяющие обеспечить открытость данного процесса для всех заинтересованных сторон;

d) увязка мониторинга общегосударственной градостроительной политики с глобальными усилиями в области мониторинга: есть возможность тесно увязать мониторинг результатов с системой отчетности о результатах достижения целей в области устойчивого развития. Как показано в разделе ниже, многие аспекты общегосударственной градостроительной политики явным образом связаны с задачами и показателями достижения целей в области устойчивого развития (включая их квалификационные критерии).

## **D. Связь с Повесткой дня на период до 2030 года**

86. Как было отмечено выше, общегосударственная градостроительная политика является важным инструментом, позволяющим правительствам планировать и направлять различные аспекты урбанизации, а также вносить активный вклад в достижение целей в области устойчивого развития. Таким образом, политика может влиять на многие сферы, охватываемые целями устойчивого развития. Будучи всеобъемлющим процессом, общегосударственная градостроительная политика может повлиять на многие аспекты устойчивого развития и поддержать эту деятельность, например мониторинг и регулирование уровня загрязнения воздуха. В следующей далее таблице приводятся примеры целей и задач устойчивого развития, которые напрямую связаны с результатами проведения общегосударственной градостроительной политики, поэтому такие результаты можно использовать для определения соответствующих показателей.

## Примеры целей и задач устойчивого развития, которые связаны с общегосударственной градостроительной политикой

<i>Цели</i>	<i>Задачи</i>
Цель 1: Ликвидация нищеты	Задачи 1.4 и 1.5: защищенность имущественных прав на землю и жизнестойкость
Цель 2: продовольственная безопасность, питание и сельское хозяйство	Задачи 2.3 и 2.а: защищенность имущественных прав на землю и связи между городскими и сельскими районами
Цель 3: здоровье	Задача 3.9: загрязнение; задача 3.6: смертность в результате дорожно-транспортных происшествий; задача 3.8: всеобщий охват услугами здравоохранения; задача 3.9: опасные химические вещества, а также загрязнение и отравление воздуха, воды и почв
Цель 5: гендерные вопросы	Задача 5.2: безопасность; задача 5.а: владение и распоряжение землей
Цель 6: водные ресурсы	Задачи 6.1 и 6.2: доступ к питьевой воде и санитарно-гигиеническим средствам
Цель 7: энергетика	Задачи 7.1, 7.2 и 7.3: доступ к возобновляемым источникам энергии и энергоэффективность
Цель 8: экономический рост и занятость	Задачи 8.3, 8.5 и 8.6: создание рабочих мест, обеспечение достойной работы и сокращение безработицы среди молодежи
Цель 9: инфраструктура и индустриализация	Задачи 9.1, 9.4 и 9.а: обеспечение доступа к инфраструктуре, а также модернизация и финансирование инфраструктуры
Цель 10: сокращение неравенства	Задача 10.4: дискриминационные законы
Цель 11: обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	Задачи 11.1–11.7 и 11.а–11.с.
Цель 12: рациональное потребление и производство	Задача 12.5: утилизация отходов
Цель 13: изменение климата	Задача 13.1: сопротивляемость и способность адаптироваться; задача 13.б: укрепление возможностей планирования и управления, связанных с изменением климата
Цель 14: океаны	Задача 14.1: загрязнение морской среды; задача 14.5: сохранение прибрежных районов
Цель 15: экосистемы суши	Задача 15.9: к 2020 году обеспечить учет ценности экосистем и биологического разнообразия в ходе общенационального и местного планирования и процессов развития
Цель 16: миролюбивые общества и основанные на широком участии	Задачи 16.7 и 16.а: субсидиарность органов власти и наращивание потенциала учреждений; задача 17.б: недискриминационные законы и политика в интересах

<i>Цели</i>	<i>Задачи</i>
учреждения	устойчивого развития
Цель 17: средства осуществления и партнерство в интересах устойчивого развития	Задачи 17.14: согласованность политики в интересах устойчивого развития; задача 17.17: эффективное партнерство между государственными организациями, между государственным и частным секторами и между организациями гражданского общества, опираясь на опыт и стратегии использования ресурсов партнеров.

87. В Парижском соглашении, принятом на Конференции Организации Объединенных Наций по изменению климата (21-я Конференция сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК)), подчеркивается необходимость противодействовать изменению климата и стремиться к обеспечению устойчивого развития и жизнестойкости. Поскольку важные задачи, касающиеся городских районов, поставлены как в контексте целей устойчивого развития, так и в решениях 21-й Конференции сторон РКООНИК, следует продолжать признавать важность общегосударственной градостроительной политики в качестве инструмента правительств, а наличие такой политики следует считать одним из показателей позитивного развития городов.

88. В настоящем разделе были выделены основные вопросы, касающиеся разработки, проведения и мониторинга общегосударственной градостроительной политики. В следующем разделе будут представлены основные рекомендации Группы экспертов в отношении Новой программы развития городов.

## VI. Заключение

89. Группа экспертов рекомендует, чтобы все страны приступили к процессу разработки общегосударственной градостроительной политики. Такая политика будет принимать различные институциональные формы, но политика, направленная на содействие урбанизации в интересах всего населения, должна проводиться с учетом следующих 10 рекомендаций:

а) **Международные соглашения:** общегосударственная градостроительная политика доказала свою ценность для осуществления Повестки дня Хабитат, и следует продолжать проводить эту политику в качестве одного из важнейших инструментов реализации Новой программы развития городов. В нормативную базу общегосударственной градостроительной политики следует также включить положения существующих международных соглашений, в том числе:

- a) Всеобщей декларации прав человека;
- b) Парижского соглашения
- c) Сендайской рамочной программы
- d) Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года;

b) **Институциональная форма:** проведение общегосударственной градостроительной политики не должно быть прерогативой только государственных органов; институциональная форма общегосударственной градостроительной политики должна обеспечивать возможности участия других структур и позволять осуществлять необходимые изменения на высоком уровне, включая правовую реформу, бюджетно-финансовую политику, получение информации о городской системе в целом (формальной и неформальной сферах) и комплексное долгосрочное градостроительное планирование и проектирование, не подверженное влиянию политической конъюнктуры. Качественная нормативно-правовая база предполагает возможность реформирования сферы регулирования в соответствии с требованиями директивных органов. Эффективное законодательство должно преследовать ясные цели, устанавливать последовательные и хорошо продуманные нормы и правоприменительные механизмы и точно сформулированные правила и обязанности. Наконец, оно должно предусматривать возможность систематического контроля и оценки результатов применения законодательства. Для того чтобы реализация общегосударственной градостроительной политики была научно обоснованной, необходимы инвестиции в гражданскую службу, исследования, учебные программы высших учебных заведений и образование;

c) **Руководство:** для обеспечения легитимности и эффективности процесса проведения общегосударственной градостроительной политики необходимо как формальное, так и неформальное политическое руководство со стороны правительства и/или других заинтересованных сторон;

d) **Всеобщий охват и справедливость:** общегосударственная градостроительная политика должна охватывать все слои населения и должна позволять заинтересованным сторонам эффективно участвовать в соответствующем процессе в целях обеспечения учета всех мнений. Результаты и воздействие этой политики должны быть связаны с поощрением равенства и охватом наиболее уязвимых слоев населения — тех, кто подвергается наибольшему риску, и бедных слоев городского населения;

e) **Экологическая устойчивость и жизнестойкость:** общегосударственная градостроительная политика должна отражать социальные, экономические и экологические процессы и их взаимосвязь с учетом территориальных особенностей;

f) **Приоритетные вопросы:** общегосударственная градостроительная политика должна быть ориентирована на интересы людей и должна дополнять, а не дублировать хорошо проработанные секторальные стратегии в таких сферах, как инфраструктура, водоснабжение, энергетика, здравоохранение, образование, жилищное хозяйство, или стратегии социально-экономической интеграции. В идеале в общегосударственной градостроительной политике будут отражены территориальные, бюджетно-финансовые и институциональные связи между секторами. Общегосударственная градостроительная политика должна обеспечивать защиту интересов и прав как нынешних, так и будущих поколений, а также учет воздействия политических решений на природные экосистемы. Для обеспечения баланса между долгосрочными и краткосрочными приоритетными задачами развития территорий различного уровня общегосударственная градостроительная политика предусматривает создание информа-

ционной платформы или процесса в целях проведения публичных обсуждений трудных решений и информирования о них общественности.

g) **Координация:** в рамках общегосударственной градостроительной политики следует особо выделить и поощрять институциональную и неформальную координацию и взаимодействие между различными субъектами, секторами и службами на всех уровнях и применительно ко всем типам городских систем. Координация должна позволять решать вопросы, имеющие отношение к национальным территориальным проблемам, в том числе касающиеся обеспечения неразрывной связи между городом и деревней, тенденций и проблем урбанизации на уровне мегаполисов, регионов и на наднациональном уровне;

h) **Потенциал:** для эффективного проведения в жизнь общегосударственной градостроительной политики необходима подготовка, структура, ответственная за осуществление этой политики, финансовые ресурсы, повышение квалификации и наличие внутри стран и на транснациональном уровне возможностей для взаимного обучения представителей государственных органов и других заинтересованных сторон. В ходе этой работы надо обеспечить эффективный процесс внутреннего контроля и оценки;

i) **Распространение информации:** в ходе проведения общегосударственной градостроительной политики следует применять мультимедийную коммуникационную стратегию, которая носила бы всеобъемлющий и транспарентный характер и целью которой было бы информирование всех гражданских служащих, жителей, представителей средств массовой информации и других заинтересованных сторон как внутри стран, так и за их пределами. Стратегию пропаганды общегосударственной градостроительной политики следует также использовать для повышения осведомленности населения о комплексном характере развития городов;

j) **Данные:** общегосударственная градостроительная политика должна основываться на самых последних и полных качественных и количественных данных. Процесс разработки общегосударственной градостроительной политики можно использовать для совершенствования систем сбора данных, а также для получения новых и дополнительных данных в целях повышения степени их дезагрегированности (например, по признаку пола и возраста), обеспечения более широкого охвата (секторального и географического) и большей совместимости данных. Особое внимание необходимо уделять тому, чтобы зафиксировать и подробно описать все аспекты городской жизни, связанные с неформальной сферой. Данные, собранные для целей общегосударственной градостроительной политики, должны быть включены в глобальные и местные системы данных и должны находиться в открытом доступе.

## Приложение

[Подлинный текст на английском  
и испанском языках]

### Ответы на замечания государств-членов и заинтересованных сторон в отношении установочного рамочного документа Группы по вопросам политики 3

1. Эксперты и руководители Группы по вопросам политики 3 хотели бы поблагодарить государства-члены и заинтересованные стороны, представившие замечания в отношении установочного рамочного документа Группы по вопросам политики 3. Представленные замечания были очень содержательными, весьма полезными и, несомненно, позволили значительно улучшить установочный документ. Стремясь обобщить замечания и отразить их в установочном документе, члены Группы по вопросам политики 3 провели обзор полученных замечаний и представили на них ответы. С соответствующими ответами можно ознакомиться в таблицах ниже.

#### Колумбия

*Замечания*

*Ответы на замечания*

##### Замечания общего порядка

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Правительство Колумбии благодарит Группу по вопросам политики и экспертов, оказавших содействие в подготовке установочного документа, и отмечает, что разработка данного документа еще не завершена окончательно</li> <li>• Рекомендуется наладить диалог и координацию между группами по вопросам политики, поскольку рассматриваемые темы и подтемы поднимаются и в других установочных документах</li> <li>• Мы рекомендуем подготовить окончательные варианты всех установочных документов в едином формате для удобства ознакомления с ними и упрощения анализа информации благодаря ее единообразному представлению</li> <li>• Мы рекомендуем, чтобы в конце каждого установочного документа были кратко изложены основные структурные элементы (“building blocks”), которые могли бы быть включены в первоначальный проект Новой программы развития городов</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Благодарим вас за высказанные замечания. Хотя вопросы, связанные с координацией между различными группами по вопросам политики, выходят за рамки наших полномочий, поскольку они являются прерогативой процесса Хабитат III, мы направим данную рекомендацию секретариату Хабитат III и/или другим группам по вопросам политики</li> <li>• Мы благодарим Вас за предложение о том, чтобы обратить особое внимание на структурные элементы, которые следует включить в первоначальный проект; мы постарались учесть соответствующие замечания в заключительной части и основных рекомендациях</li> </ul> |
|--|--|

Конкретные замечания в отношении содержания установочного документа

- Документ структурирован надлежащим образом: в нем четко выделяются вопросы и понятия, которые имеют отношение к национальной градостроительной политике и рассматриваются в данном документе
- Проведение обзора структурных элементов, содержащихся в тематических документах, и представление соответствующих замечаний является полезным инструментом, который позволяет лучше понять сферу охвата установочного документа
- Лейтмотивом данного документа является идея о том, что рост численности городского населения является фактом, и в нем вообще не поднимается вопрос о целесообразности поощрения данного процесса. Возможно, некоторые страны захотят ограничить рост численности городского населения и способствовать сохранению сельского населения. Кроме того, с учетом национальной стратегии экологически чистого развития в соответствии с Повесткой дня на период до 2030 года и сформулированными в ней целями в области устойчивого развития в качестве одного из центральных элементов национальной градостроительной политики необходимо рассматривать взаимосвязь между городом и деревней
- Секретариат Хабитат III поручил Группе по вопросам политики провести обзор процессов урбанизации; мы прогнозируем, что рост численности городского населения будет продолжаться, и приветствуем данную тенденцию; однако мы также признаем наличие разнонаправленных тенденций, включая тенденцию сокращения численности населения некоторых городов
- Действительно, глобальная урбанизация является неоспоримым фактом; кроме того, мы особо отмечаем, что, по нашему мнению, урбанизация дает людям прекрасные возможности для развития (экономического, экологического и социального). Помимо этого, в данном документе мы будем также уделять особое внимание неразрывности городских и сельских районов. Следует признать, что нам необходимо лучше проработать эту концепцию и акцентировать на ней внимание в окончательном проекте документа. См. пункты 34 и 52 и основную рекомендацию 7, в которой подчеркивается необходимость координации и сотрудничества, в том числе с сельскими районами. Кроме того, см. пункт 43, в котором подчеркивается необходимость того, чтобы общегосударственная градостроительная политика была нацелена на обеспечение адаптации и повышение устойчивости перед лицом неблагоприятного воздействия, и в котором признается роль сельских районов

Определение задач

- В данном документе с достаточной степенью ясности излагаются конкретные задачи. Кроме того, эти задачи являются вполне конкретными и сформулированы с учетом разнообразных и неодинаковых обстоятельств и возможностей различных государств
- Мы полностью согласны с этим замечанием, поэтому в установочном документе мы постарались лучше отразить соответствующую связь. См. пункты 42, 43, 50 и 90
- В качестве примера общегосударственной градостроительной политики используется политика Колумбии в области развития системы городов
- Важно отметить, что территориальное управление и взаимодействие с национальными властями

не рассматриваются сами по себе в качестве одной из задач; соответствующие вопросы должны рассматриваться в каждом конкретном случае исходя из имеющихся потребностей. Поэтому при разработке национальной градостроительной политики крайне важно обеспечить сбалансированное применение восходящих и нисходящих подходов

- В качестве одной из задач и важного элемента общегосударственной градостроительной политики предлагается выделить необходимость сбалансированного подхода к проблеме устойчивого развития с учетом экологических, экономических и социальных аспектов. Хотя каждую страну и каждую территорию отличают свои собственные цели и своя специфика, в контексте градостроительного планирования, которое не ограничивается лишь физическим обликом среды, требуется обеспечить сбалансированный учет этих аспектов, для чего необходима гибкость и предсказуемость
- В этой связи мы считаем весьма позитивным тот факт, что в разделе D.1 приводится ряд содержащихся в Повестке дня на период до 2030 года целей и задач, которые являются актуальными в контексте разработки общегосударственной градостроительной политики. Уделяя особое внимание тому, каким образом связаны между собой все обозначенные в таблице элементы, можно улучшить настоящий документ и на конкретных примерах продемонстрировать комплексный характер Повестки дня на период до 2030 года
- Мы приветствуем тот факт, что в разделе D.2 приводится список показателей, на которые, возможно, следует обратить внимание. Мы считаем, что вопрос о связи между городскими и сельскими районами и неразрывности между городом и деревней следует рассматривать не только в контексте показателя, касающегося территориальной организации, но и показателей, связанных с окружающей средой, инфраструктурой и услугами, связанностью и качеством жизни. Успех общегосударственной градостроительной политики во всех этих сферах зависит от должного учета связей между городскими и сельскими районами
- См. раздел, посвященный Повестке дня на период до 2030 года, пункт 97, а также заключительные замечания и основные рекомендации, в которых говорится о том, как общегосударственная градостроительная политика может способствовать осуществлению Новой программы развития городов
- Мы постарались учесть соответствующие замечания. См. список в пункте 5, в соответствии с которым качество жизни является одной из конечных целей общегосударственной градостроительной политики; см. раздел об основных приоритетных задачах общегосударственной градостроительной политики, пункт 52, в котором говорится о связях между городскими и сельскими районами, инфраструктуре и связанности; кроме того, см. список основных критериев в пункте 53

### Определение приоритетных задач

- Важно, что в документе определяются не только задачи, но и приоритетные вопросы, которые следует учесть в общегосударственной градостроительной политике
- Считается, что в той части документа, которая посвящена критериям для определения приоритетных задач политики, сделана очень важная и ценная попытка выработать руководящие принципы разработки общегосударственной политики при обеспечении должного учета общегосударственных и местных особенностей и задач
- Рекомендуются включить в число критериев для определения приоритетных задач политики определение потребностей и достижение баланса между физическими, экономическими, социальными и экологическими аспектами. Это согласуется с представлением о том, что установочный документ обладает возможностями для преобразования градостроительной политики и что данная политика может способствовать осуществлению Повестки дня на период до 2030 года
- Ряд преобразований, определенных в разделе В.1, является особо полезным с точки зрения предоставления руководящих указаний в контексте общегосударственной градостроительной политики. Соответствующие преобразования должны включать, помимо тех, что уже были определены, обеспечение учета взаимосвязи между городом и деревней. Необходимо укреплять сотрудничество между различными административно-территориальными образованиями, включая не только мегаполисы, но и сельские муниципальные образования, обладающие особо тесными связями с соответствующими городами, поскольку повышение качества жизни городских жителей напрямую определяется устойчивыми связями между городом и деревней
- Список приоритетных задач, определенных в установочном документе (раздел В.2), является достаточно полным и содержательным и представляет собой вклад в разработку Повестки дня Хабитат
- Мы полностью согласны с рекомендациями и важностью обеспечения баланса между экономическими, социальными и экологическими аспектами при рассмотрении приоритетных задач политики. Любая политика должна рассматриваться с учетом этих трех аспектов. В разделе III более подробно рассматривается процесс определения приоритетных задач в контексте общегосударственной градостроительной политики
- Мы попытались лучше подчеркнуть неразрывность городских и сельских районов
- Мы постарались уделить больше внимания вопросам сотрудничества на национальном уровне, между мегаполисами, малыми/средними городами, крупными городами и сельскими районами. Более подробно о вопросах укрепления сотрудничества в рамках общегосударственной градостроительной политики говорится в пунктах 23,

- На национальном уровне одна из важнейших задач в контексте Конференции Хабитат III связана с приоритетными задачами 3, 4 и 5. В этой связи мы считаем, что в контексте решения задач, обусловленных урбанизацией и формированием городских агломераций, огромное значение имеет признание и укрепление связей между городом и деревней, признание роли сельских районов и неразрывности города и деревни
  - Кроме того, мы считаем, что крайне важно рассматривать связь между городскими и сельскими районами в контексте приоритетной задачи 1, касающейся связанности. Необходимо обеспечить соединенность городов друг с другом, а также с сельскими районами, которые обеспечивают, в частности, предоставление экологических услуг и поставки сельскохозяйственной продукции для потребления
  - Предлагаемый список целей (см. раздел (d)) было бы целесообразнее включить в раздел, посвященный осуществлению, поскольку данный список разработан для оценки процесса разработки странами общегосударственной градостроительной политики и поощрения данного процесса, а также дальнейшей разработки и мониторинга данной политики в соответствии с их национальными приоритетами и возможностями
- 52, 63 и 85, а также основной рекомендации 7
- Мы стремились обратить особое внимание на концепцию связанности в плане транспорта, коммуникации, социально-экономической жизни и т.д. на национальном уровне, уровне мегаполисов, малых/средних городов, крупных городов и сельских районов. См. пункты 6, 34, 35 и 52 и основную рекомендацию 7
  - Замечание о том, что разработку и мониторинг общегосударственной градостроительной политики следует осуществлять с учетом приоритетов и возможностей страны, было должным образом принято во внимание. См. пункт 50, в котором подчеркивается, что процесс установления приоритетов должен, в частности, осуществляться с учетом реальных возможностей. Рекомендации относительно разработки и осуществления общегосударственной градостроительной политики, которая может быть адаптирована с учетом сложившихся условий, см. в разделе V, пункты 91 и 92

#### Осуществление

- Рекомендации относительно конкретных мер, содержащиеся в данном разделе, являются важным вкладом в разработку Повестки дня Хабитат III, а также предоставляют государствам, которые еще не начали процесс выработки единой общегосударственной градостроительной политики или которые находятся на этапе разработки, осуществления и мониторинга, конкретные руководящие указания в этой связи

## Замечания

## Ответы на замечания

- Поскольку в настоящем установочном документе ясно определяются проблемы, приоритетные задачи и механизмы осуществления, рекомендуется разработать предложение о том, каким образом можно обеспечить всесторонний учет рассматриваемых в данном документе вопросов в контексте многосторонней повестки дня Хабитат III, учитывая тот факт, что она представляет собой целостную и нацеленную на конкретные действия повестку дня
- Благодарю вас за высказанное замечание. Что касается взаимодействия с другими группами по разработке политики, то структура данного процесса определена секретариатом Хабитат III; в этой связи в разделе III отмечается, что, несмотря на то что приоритеты общегосударственной градостроительной политики могут быть многообразными и охватывать направления деятельности всех групп по вопросам политики, исключительно важно, чтобы определение приоритетности соответствующих направлений деятельности происходило на страновом уровне

## Эквадор

## Замечания

## Ответы на замечания

## Городское управление

- В числе требующих решения задач указывается на необходимость того, чтобы национальная политика развития городов в части транспорта и мобильности разрабатывалась в более широких рамках и обеспечивала учет вопросов жилья и землепользования и стратегий развития городов с общих позиций их жизнедеятельности (в контексте функционирования населенных пунктов с учетом деятельности человека, а не их статуса чисто политико-административных единиц в пределах определенной территории). Тем не менее в разделах, касающихся приоритетов и вопросов осуществления, эта тема больше не затрагивалась, несмотря на то, что касающиеся крупных городских агломераций вопросы планирования землепользования, обеспечения мобильности и транспорта требуется решать при высоком уровне координации и взаимодействия. Пример двух этих областей прекрасно иллюстрирует суть взаимодействующей политики: степень эффективности политики, проводимой в одной области, в значительной мере зависит от действенности мер, принимаемых в другой. В этой связи правительство Эквадора считает необходимым подчеркнуть исключительную важность координации деятельности между учреждениями, отвечающими за планирование вопросов транспорта и мобильности, и ведомством, отвечающим за планирование землепользования, особенно в городах с высокими темпами роста населения и урбанизации. Кроме того, хотя в документе о нацио-
- См. пункты 32 и 33 о планировании землепользования и пункт 39 о жилье
- Отмечается, что в секторе транспорта и мобильности следует уделять внимание стратегиям жилищного строительства, землепользования и развития городов и что идея сотрудничества и связи между этими тематическими областями имеет ключевое значение. См. пункты 26 и 53 и основные рекомендации 6 и 7, в которых содержатся более подробные замечания относительно важности вертикальной и горизонтальной координации и сотрудничества в рамках национальной политики развития городов
- Следует признать, что обеспечить инклюзивный характер национальной политики развития городов может оказаться непросто. См. пункт 29. Группа по вопросам политики также признает, что обеспечение социальной интегрированности входит в число приоритетных задач, см. пункт 53

нальной политике развития городов и затрагивается тема социальной интегрированности городов, вопросы неравенства и социальной изоляции рассматриваются в нем в весьма общем плане. Поэтому мы рекомендуем углубить рассмотрение этой темы, принимая во внимание, что главная цель создания социально интегрированных городов заключается в обеспечении охвата всех людей, и в первую очередь представителей уязвимых слоев

- В документе отмечается, что в последнее время проявляется повышенный интерес к управлению городами не как административно-территориальными единицами, а с учетом выполняемых ими экономических функций и что структуры более высоких уровней управления могут играть важную роль в поощрении межведомственного сотрудничества, которое необходимо для улучшения региональной интеграции в сложных условиях мегаполисов. В этой связи правительство Эквадора предлагает дополнить раздел, касающийся имплементационных вопросов, положениями о различного рода ассоциативных механизмах региональной интеграции, создаваемых, в частности, на принципах свободных городских союзов. Одна из причин, обуславливающих привлекательность создания ассоциативных механизмов территориального управления, состоит в том, что эти механизмы больше подходят для использования потенциальных возможностей, повышения эффективности управления и преодоления узких мест в управлении территорией, как правило, не ограничивающейся пределами каждого отдельного территориального субъекта
- Важность уделения особого внимания различным механизмам партнерства в интересах региональной интеграции принимается к сведению. См. пункт 53, в котором говорится о необходимости приоритетной институализации механизмов сотрудничества, например советов, комиссий, рабочих групп, межправительственных групп и т.д.

### Европейский союз

- В качестве общего замечания, касающегося всех установочных документов, следует отметить, что указанные в них приоритеты в значительной степени дублируются. Таким образом, существует необходимость согласования этих взаимоперекрывающихся приоритетов, с тем чтобы обеспечить слаженный и скоординированный подход к вопросам, которые имеют важное значение сразу в нескольких областях, что подготовит почву для выработки логически последовательного комплекса мер в рамках Новой программы развития городов. Что касается предло-
- Благодарим вас за ваши замечания. Вызывающие озабоченность вопросы, касающиеся обеспечения координации между подразделениями директивного уровня, пожалуй, выходят за рамки нашей компетенции, поскольку они связаны с общим процессом Хабитат III, поэтому мы направим эту рекомендацию в секретариат Хабитат III и/или другим подразделениям директивного уровня

жения о создании группы высокого уровня по вопросам урбанизации, то его следует тщательно проанализировать, принимая во внимание необходимость обеспечения действенной увязки Новой программы развития городов с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и механизмом обзора хода ее осуществления

- Для эффективного градоуправления необходимо формировать на центральном уровне (национальная градостроительная политика) такую нормативно-правовую базу, которая позволяла бы местным властям эффективно осуществлять национальные стратегии развития городов и предоставляла бы им как директивным органам достаточную степень самостоятельности в принятии решений в соответствии с принципом субсидиарности, согласно которому решение хозяйственных проблем должно осуществляться в первую очередь на местном уровне. Выстраиваемая в итоге многоуровневая система управления требует проявления политической воли всеми эшелонами управления. Обеспечение межмуниципальной координации, как правило, требует поддержки со стороны более высоких уровней власти. Все большее внимание в последние годы уделяется преимуществам управления городами в качестве функциональных экономических, а не административных единиц. Методика формирования функциональных городских районов, применяемая в рамках политики Европейского союза в области регионального развития, основана на принципах локального взаимодействия, позволяющих обеспечить более тесную взаимосвязь территорий с их экономической базой, что позволяет сочетать стратегии планирования и развития
- Наряду с задачами, обозначенными Группой по вопросам политики, обращает на себя внимание следующее: для того чтобы национальная градостроительная политика позволяла должным образом реагировать на проблемы и возможности, связанные с урбанизацией, она должна содействовать сокращению масштабов нищеты в городах и поощрять роль городов в обеспечении устойчивого развития. Вместе с тем как на национальном, так и на местном уровне зачастую наблюдается нехватка информации по проблемам городской нищеты, а это означает, что для того, чтобы этот сложный вопрос получил должное внимание в рамках национальной градо-
- Важность уделения повышенного внимания сотрудничеству и координации принимается к сведению. Дальнейшие соображения по вопросу об укреплении сотрудничества в рамках национальной градостроительной политики изложены в пунктах 23, 52, 63 и 85 и основной рекомендации 7. Мы стремимся укреплять возможности взаимодействия в том, что касается транспорта, коммуникации, социальных вопросов, экономических потоков и т.д., между структурами национального уровня, уровня мегаполисов, малых и средних и крупных городов и сельских районов. См. пункты 6, 34, 35 и 52 и основную рекомендацию 7. Вопросы, касающиеся концепции функциональных городских районов, рассматриваются в пункте 34
- Это весьма актуальное замечание. Решение сложных вопросов, таких как сокращение масштабов нищеты в городах, безусловно, представляет собой непростую проблему для национальной градостроительной политики. См. пункт 19. Вопросы сокращения масштабов нищеты в городах и улучшения качества жизни освещаются во вставке 1 и в пункте 53

строительной политики, необходимы всеобъемлющие исследования

- При разработке национальной политики в области развития городов предлагается применять методы как качественного, так и количественного анализа для проведения надлежащей и эффективной оценки статус-кво, которая должна охватывать ряд областей
- Необходимо подчеркнуть крайне важное значение определения сферы охвата национальной градостроительной политики и обеспечения координации в рамках секторальных стратегий. Необходимо, чтобы новые стратегии городского развития предусматривали структуру для координации деятельности министерств в целях обеспечения многосекторального подхода к развитию городов, а также способствовали сотрудничеству между национальными и местными органами власти в деле выделения требуемых ресурсов на мероприятия государственного и частного секторов
- Наряду с предлагаемыми показателями дополнительными ключевыми критериями могли бы служить: степень использования инструментов территориально-пространственного планирования; разработка мер комплексного управления земельными ресурсами; защита общественных территорий и сохранение/восстановление и реабилитация объектов культурного и природного наследия
- Кроме того, прежде чем говорить о «расширении налогово-бюджетного пространства», необходимо четко определить, что следует понимать под местным налогово-бюджетным пространством
- Не ограничиваясь вопросами финансового и законодательного потенциала, следует определить политические приоритеты с учетом реалистичного толкования институционального потенциала, включая оценку технических и управленческих навыков имеющихся людских ресурсов, и степени понимания национальными лидерами и лицами, принимающими решения, а также другими заинтересованными сторонами роли и значения устойчивого развития городов
- Отмечается важность использования методов, основанных на учете как качественных, так и количественных параметров, хотя в то же время признаются и связанные с этим проблемы. Вопрос о потребности как в качественных, так и в количественных данных по городам подробнее рассматривается в пункте 53 и основной рекомендации 10
- Замечание о привлечении внимания к важности обеспечения координации в рамках секторальных стратегий принимается к сведению. См. вставку 1, пункт 1 и пункт 53, а также основную рекомендацию 6
- Благодарим за предложенные показатели. См. пункт 53, в котором защита общественного пространства и сохранение объектов культурного наследия указываются в числе предлагаемых ключевых приоритетов национальной градостроительной политики
- Благодарим вас за ваши замечания. См. пункты 92(b) и (c). См. также установочный документ пятой группы по вопросам политики, «Муниципальные финансы»

- Мы целиком согласны с преобразующим характером процесса, ведущего к выработке национальной градостроительной политики (имея в виду не только его результат), и поддерживаем большинство предложенных приоритетов, касающихся, в частности, развитости сети связи между городами, взаимодействия между городскими, пригородными и сельскими районами (в том числе в плане управления экосистемными услугами) и потребности в поддержке со стороны центрального правительства. В новых стратегиях городского развития следует также уделить особое внимание необходимости выработки четких механизмов финансирования в интересах облегчения национальным и местным органам власти доступа к финансовым ресурсам; привлечения внутренних и прямых иностранных инвестиций; создания и совершенствования систем получения доходов и сбора поступлений на субнациональном уровне; и взаимодействия с частным сектором на транспарентной и продуктивной основе
- Необходимо также разработать и внедрить механизмы контроля и оценки (в том числе с использованием дезагрегированных данных) для отслеживания хода осуществления и документального оформления результатов проведения новой градостроительной политики. Следует также упомянуть необходимость расширения и обновления информации национальных и местных кадастров
- Ключевые рекомендации в отношении дальнейших действий должны быть направлены на «комплексное устойчивое развитие городских районов». Говоря, что координация в рамках всех правительственных департаментов/секторов, а также между национальными и местными органами власти и другими заинтересованными сторонами/учреждениями (включая научные учреждения и коммунальные предприятия) имеет исключительно важное значение, следует отметить, что такая координация — это нечто гораздо большее, нежели совместное использование данных и обмен информацией. Ее обеспечение предполагает наличие комплексного подхода к принятию решений, с тем чтобы каждый сектор подкреплял усилия других секторов как в рамках различных ведомств, так и на межведомственной основе
- Благодарим вас за ваши замечания. Вопросы, касающиеся необходимости наличия у местных органов власти прочных механизмов финансирования и надежного финансового потенциала, рассматриваются в пунктах 28, 51 и 92(b). См. также установочный документ пятой группы по вопросам политики, «Муниципальные финансы»
- Информацию по вопросам, касающимся мониторинга и оценки, см. в пунктах 92(d) и 97(a), (b) и (c). Потребность в городских данных также подчеркивается в основной рекомендации 10
- Важность уделения повышенного внимания сотрудничеству и координации принимается к сведению. Дальнейшие соображения по вопросу об укреплении сотрудничества в рамках национальной градостроительной политики изложены в пунктах 23, 52, 63 и 85 и основной рекомендации 7. Мы преследуем цели укрепления возможностей взаимодействия в том, что касается транспорта, коммуникации, социальных вопросов, экономических потоков и т.д., между структурами национального уровня, на уровне мегаполисов, малых, средних и крупных городов и сельских районов. См. пункты 6, 34, 35 и 52 и основную рекомендацию 7
- Вопросы координации секторальной и общенациональной градостроительной политики как элемента, дополняющего отраслевые стратегии, освещаются в пункте 92(c) и ключевых реко-

## Общие замечания

## Ответы на замечания

- Достижению успеха способствует также наличие в национальных и местных органах власти грамотных руководителей, понимающих кратковременные и долгосрочные выгоды устойчивого развития городов. Наличие таких руководителей, в частности, служит для национальных правительств ценным подспорьем в разработке и проведении институциональных (в сферах управления, административного устройства и развития людских ресурсов) и финансовых реформ в поддержку разработки и осуществления национальной градостроительной политики
  - В частности, поддержка необходима для поощрения четко структурированных партнерских связей с участием большого числа заинтересованных сторон (частный сектор, другие уровни управления, гражданское общество, местные общины) в процессе принятия решений и планирования на основе широкого участия. Поддержка необходима также для создания надлежащих систем землеустройства и землепользования, поскольку они имеют жизненно важное значение для создания условий, необходимых для укрепления гарантий прав собственности и более эффективного осуществления местного градостроительного законодательства и инвестиций в сферу услуг. Ключевое значение имеют, например, разработка и внедрение национальных и муниципальных географических информационных систем и эффективная координация деятельности учреждений, занимающихся вопросами урбанизации и создания инфраструктуры. Кроме того, новая градостроительная политика способствует экономической деятельности и созданию возможностей для трудоустройства, а также обеспечению равенства и социальной интеграции в целях улучшения условий жизни людей во всем мире, а также стимулирования инклюзивного и устойчивого экономического роста для всех
  - Мы согласны с рекомендациями, касающимися финансовых ресурсов. Следует дополнительно указать на необходимость обеспечения транспарентности в бюджетных процессах
- мендациях 6 и 7
- См. также пункты 64, 83 и 88 о содействии диалогу и институционализации участия в рамках процесса выработки национальной градостроительной политики
  - См. пункты 22 и 48 и основную рекомендацию 3, в которых отмечается большое значение национального руководства
- См. также установочный документ пятой группы по вопросам политики, «Муниципальные финансы»

*Общие замечания**Ответы на замечания*

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Необходимо обеспечить принятие четких и транспарентных политических и правовых рамок партнерства между государственным и частным секторами в целях повышения отдачи от использования инвестиций частного сектора</li> <li>• Ключевым фактором является также создание или обновление национальных и местных кадастров, сводящих воедино данные о физических параметрах и финансово-бюджетную информацию, касающуюся земель всех крупных городов</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Необходимость понимания правовых рамок, политико-экономических и институциональных условий подчеркивается в пунктах 91(b) и (с). См. также установочный документ пятой группы по вопросам политики, «Муниципальные финансы»</li> <li>• См. пункт 97(b), в котором подчеркивается потребность в данных по городам</li> </ul> |
|---|--|

**Финляндия***Замечания**Ответы на замечания*

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Основные приоритеты национальной градостроительной политики:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a) политика формирования мегаполисов, города как функциональные единицы;</li> <li>b) взаимодействие между городскими, пригородными и сельскими районами;</li> <li>c) управление экосистемными услугами;</li> <li>d) территориальный и дифференцированный подход</li> </ol> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• См. раздел III, особенно пункт 53, который посвящен стратегическим приоритетам и в котором уделяется внимание этим важным темам</li> <li>• Дополнительную информацию можно найти здесь:</li> <li>• Районы мегаполисов и функциональные городские районы: вставка 1, пункты 1 и 5; пункты 34 и 53</li> <li>• Городские/сельские районы: см. пункты 34, 35 и 53 и основную рекомендацию 7</li> <li>• Экосистемы: основная рекомендация 6</li> <li>• Территориальный и дифференцированные подходы: пункты 33, 53 и 54</li> </ul> |
|---|--|

Финляндия поддерживает следующие стратегические приоритеты, изложенные в установочном документе:

- |  |  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Содействие градостроительной политике и управлению процессами урбанизации в масштабах мегаполисов. Обеспечение межмуниципальной координации, как правило, требует поддержки со стороны более высоких уровней власти. Все больше внимания уделяется в последние годы преимуществам управления городами как функциональными экономическими, а не административными единицами</li> <li>• Укрепление взаимоотношений между городскими, пригородными и сельскими районами в целях повышения эффективности и структурной увязки природоохранных, социальных, экономических и госу-</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Благодарим вас за ваши замечания</li> </ul> |
|--|--|

## Замечания

## Ответы на замечания

дарственно-муниципальных стратегий для городских и сельских районов и тем самым стимулирование развития функциональных связей между городскими, пригородными и сельскими районами

- Признание роли сельских районов и сельско-городского континуума: сельские районы должны получить признание в рамках функциональных городских районов (ФГР), однако признание важности связей с селом этим не ограничивается. Этот аспект должен найти отражение в политике, особенно в том, что касается развития инфраструктуры и управления экосистемными услугами (в частности, в отношении земельных и водных ресурсов)
- Поощрение территориального и дифференцированного подхода на основе учета ключевых принципов городского и территориального планирования, закрепленных, в частности, в Международных руководящих принципах городского и территориального планирования

## Германия

## Замечания

## Ответы на замечания

## Дальнейшие действия

Германия хотела бы подчеркнуть важность национальных стратегий градостроительства в качестве основной предпосылки для действенного укрепления структур местного уровня и осуществления Новой программы развития городов. Германия хотела бы предложить дополнить проект установочного документа следующими элементами:

- Уделение особого внимания включению в программные приоритеты положения о создании стимулирующих условий для местного самоуправления
- Ссылки на расширение прав и возможностей местных органов власти См. в пунктах 33, 53, 63, 81. См. пункты 48, 85 и 86, в которых обсуждается необходимость создания благоприятных условий для выработки национальной градостроительной политики
- Отчетливое поощрение принципа субсидиарности в рамках национальной градостроительной политики
- См. пункты 87 и 92(с)

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Рассмотрение вопросов, касающихся повышения безопасности в городах, внутренней миграции и жизнестойкости городов</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• По вопросам обеспечения безопасности в городах<br/>См. вставку 1, пункт 1, и пункт. 53. Дополнительную информацию по вопросу о жизнеспособности городов<br/>См. в пунктах 43 и 53 и основной рекомендации 5. Вопросы миграции и национальной градостроительной политики рассматриваются в пунктах 30 и 53</li> </ul> |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Уделение особого внимания учету потребностей городской бедноты и уязвимых лиц</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Данный вопрос рассматривается в пунктах 29 и 53</li> </ul>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Изучение возможностей для активизации взаимных обменов, включая обмен знаниями, между странами, имеющими национальную градостроительную политику, и странами, которые только приступают к ее разработке (например, как это делает Германия в рамках «Партнерств по вопросам урбанизации»)</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Обмен опытом рассматривается в качестве одного из ключевых элементов и инструментов разработки политики. См. пункт 52 и основную рекомендацию 7</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Следует уделить дополнительное внимание роли международных организаций в оказании содействия обмену опытом разработки национальной градостроительной политики.</li> <li>• Следует поощрять национальные правительства к изучению других примеров разработки национальной градостроительной политики, как это делает Германия в рамках «Партнерств по вопросам урбанизации»</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Национальная градостроительная политика должна включать конкретные меры по развитию потенциала в плане решения комплексных проблем управления городским хозяйством. В этой связи мы предлагаем рассмотреть вопрос о частичном дублировании функций четвертой группы по вопросам политики. Кроме того, необходимо обеспечить каналы связи с механизмами финансирования, чтобы местные органы власти могли действовать согласно своим мандатам.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Укрепление потенциала рассматривается в качестве одного из ключевых элементов разработки и осуществления политики. См. основную рекомендацию 8, касающуюся необходимости решения проблем потенциала. Это замечание передано также четвертой группе по вопросам политики и пятой группе по</li> </ul>                 |  |

Замечания	Ответы на замечания	Дальнейшие действия
<p>В этой связи мы предлагаем рассмотреть вопрос о частичном дублировании функций пятой группы по вопросам политики</p>	<p>вопросам политики</p>	

## Мьянма

Замечания	Ответы на замечания
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Рекомендуется обеспечить более широкое признание того, что процесс разработки национальной градостроительной политики является по определению непростым и требует заинтересованного отношения со стороны подразделений высокого уровня (например, канцелярии президента или сопоставимых структур):</li> <li>• Функции, касающиеся городского управления, и финансовые полномочия распределяются между структурами национального, местного и промежуточных уровней управления</li> <li>• Функции, касающиеся городского управления, относятся к сфере ведения различных министерств и ведомств одного и того же и различных уровней</li> <li>• Координировать деятельность этих субъектов весьма трудно: необходим чрезвычайно эффективный механизм координации, принимаемый всеми участниками</li> <li>• Вовлекать широкие круги в такую абстрактную политику непросто</li> <li>• Вызов: в странах, где отсутствует реальное понимание «программы развития городов» и потенциальных благ экономического развития и экологических выгод, которые несет с собой урбанизация, «урбанизация» может рассматриваться как «городское планирование». Существует потребность в обеспечении более широ-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• См. пункт 19, касающийся сложного комплекса проблем, которые рассматриваются в рамках национальной градостроительной политики. Сложность задач национальной политики развития городов признается в пункте 94</li> <li>• Важность уделения повышенного внимания сотрудничеству и координации принимается к сведению. Дальнейшие соображения по вопросу об укреплении сотрудничества в рамках национальной градостроительной политики изложены в пунктах 23, 52, 63 и 85 и основной рекомендации 7. Мы преследуем цели укрепления возможностей взаимодействия в том, что касается транспорта, коммуникации, социальных вопросов, экономического потока и т.д. между структурами национального уровня, на уровне мегаполисов, малых, средних и больших городов и сельских районов. См. пункты 6, 34, 35 и 52 и основную рекомендацию 7</li> <li>• В пункте 60 признается, что формирование национальной градостроительной политики представляет собой долгосрочный динамичный процесс</li> <li>• Замечание о необходимости осознания того, что представляет собой процесс урбанизации, является актуальным и справедливым, и следует надеяться, что процесс Хабитат III будет направлен на повышение осведомленности о комплексном характере урбанизации. О значении разработки национальной градостроительной политики в качестве инстру-</li> </ul>

кого осознания того, что процесс урбанизации отражает межсекторальные социально-экономические тенденции, а не сводится лишь к городскому планированию и созданию инфраструктуры

Вызов: разработка национальной политики развития городов, и особенно мониторинг и оценка ее осуществления, может потребовать значительных затрат времени и ресурсов всех заинтересованных сторон. В развивающихся странах это может быть обременительным для как ведущего учреждения, так и для других исполнителей. Необходимо разрабатывать эффективные и действенные методы разработки политики и контроля и оценки ее исполнения, обеспечивающие учет национальной ресурсной базы в свете наличия целого ряда различных приоритетов

- Основные приоритеты: в разделе 2b отмечается, что, в то время как в прошлом многие области политики относились исключительно к сфере национальной юрисдикции, сегодня большинство ее областей относятся к сфере общей ответственности
- Необходимо признать, что, хотя сказанное верно для многих европейских и североамериканских стран, на глобальном Юге многие принципиальные вопросы по-прежнему относятся исключительно к национальной юрисдикции, и это осложняет разработку национальной градостроительной политики
- Основные приоритеты: важность национальной градостроительной политики и предъявляемые к ней требования необходимо четко разъяснять местным заинтересованным сторонам и учре-

мента повышения осведомленности говорится также в разделе V, в котором рассматривается вопрос о взаимосвязи между национальной политикой развития городов и Повесткой дня на период до 2030 года, пункт 98. В основной рекомендации 9 также признается, что национальная градостроительная политика выступает в качестве инструмента, который может использоваться для содействия обеспечению широкой осведомленности о комплексном характере городского развития

- Благодарим вас за ваши замечания. Разработку и мониторинг национальной градостроительной политики следует проводить исходя из приоритетов и возможностей страны. См. пункт 50, в котором подчеркивается, что процесс установления приоритетов должен основываться, среди прочего, на учете реалистичных возможностей. См. раздел V, пункты 91 и 92, где изложены предложения, касающиеся путей разработки и осуществления национальной политики развития городов, которая может претерпевать изменения с учетом существующих условий
- Можно также сослаться на пункт 66, в котором подчеркивается, что национальная политика развития городов может принимать различные формы и очертания, обеспечивая тем самым возможность ее применения в различных условиях
- Через весь документ красной нитью проходит мысль о важности комплексного управления, при этом отмечается, что, хотя национальная градостроительная политика формируется на национальном уровне, к ее разработке в качестве ключевых партнеров и заинтересованных сторон следует привлекать органы управления субнационального уровня. См. пункты 53, 64 и 73
- См. пункт 23, в котором говорится о необходимости использования общепринятых формулировок в процессе разработки политики. См. пункт 51 и основную рекомендацию 9, в которых подчеркивает-

## Замечания

## Ответы на замечания

ждениям-исполнителям, которые зачастую бывают не осведомлены о логическом обосновании или предназначении такой политики

- Перечень ключевых приоритетов: предлагается добавить следующие положения: выработка национальной градостроительной политики может способствовать определению или уточнению параметров системы городского управления посредством указания функций, обязанностей, задач и порядка координации, если таковые не оговорены в Конституции или других законодательных актах
- Перечень ключевых приоритетов: предлагается укрепить пункт 8 (поддержка мер в целях обеспечения экологической устойчивости городов): В национальной градостроительной политике может быть изложен ряд основополагающих принципов городского развития, в частности принцип, согласно которому города должны развиваться при соблюдении требований социальной, экономической и экологической устойчивости; городское развитие должно отвечать принципам справедливости; города должны развиваться на основе, поощряющей экономическое развитие на местах, использование общественного транспорта и т.д.

ся важность коммуникационной стратегии для национальной градостроительной политики

- См. также раздел IV, который был подготовлен с намерением обеспечить рациональное обоснование необходимости того, чтобы национальная градостроительная политика разрабатывалась и определялась национальным правительством и заинтересованными сторонами в рамках процесса, действенное участие в котором должны принимать все субъекты, с тем чтобы гарантировать им возможность активно формировать повестку дня и наличие у них общих функций и обязанностей
- Вопрос о важности сильной системы городского управления является весьма актуальным. См. пункт 75, в котором подчеркивается потребность в процедуре, предусматривающей отведение определенной роли органам законодательной и судебной власти, и необходимость повышения осведомленности в различных сферах согласно положениям пунктов 83 и 91, в которых затрагивается вопрос понимания контекста национальной градостроительной политики
- См. пункт 43, в котором подчеркивается роль национальной градостроительной политики и адаптации, жизнестойкости и «зеленой» повестки дня

## Япония

## Замечания

## Ответы на замечания

- Разработка территориальных/региональных территориально-пространственных стратегий решения проблем, связанных с быстрой урбанизацией
- Во многих странах наблюдающиеся в последнее
- См. пункты 32 и 33 о планировании землепользования. См. пункт 53 об использовании территориального и дифференцированного подхода

время экономические диспропорции между городами и сельскими районами являются одним из факторов, стимулирующих приток населения из сельской местности в города и тем самым еще больше способствующих стремительной урбанизации. С учетом этого следует понимать, что быстрая урбанизация представляет собой не только общенациональную проблему, но и проблему городов как таковых

- Национальная градостроительная политика, обсуждаемая в третьей группе по вопросам политики, должна охватывать не только улучшение условий жизни в городах, но и вопросы разработки и осуществления планов на национальном и региональном уровнях
- В деле поддержки усилий правительств и субнациональных органов управления по разработке и осуществлению таких стратегий одна из ключевых задач будет заключаться в создании платформы для сбора информации и обмена знаниями и опытом разработки стратегий территориально-пространственного планирования на основе распространения «Международных руководящих принципов городского и территориального планирования», подготовленных ООН-Хабитат
- Поощрение инвестиций в качественную инфраструктуру, с тем чтобы сделать общество открытым, безопасным, жизнеспособным, устойчивым и комфортабельным
- Инвестиции в качественную инфраструктуру имеют существенно важное значение для устойчивого развития городов и к тому же напрямую связаны с достижением социальных, экономических и политических целей и в особой степени способствуют достижению цели 9 и цели 11 Целей в области устойчивого развития
- С учетом важности инвестиций в качественную инфраструктуру для устойчивого развития городов настоятельно рекомендуется включить вопрос о таких инвестициях в Программу развития городов для Хабитат III
- Разработка стратегии в отношении уменьшающихся городов
- См. пункты 41 и 42
- Важность обеспечения актуальности национальной градостроительной политики на всех этапах развития городов принимается к сведению

*Замечания**Ответы на замечания*

- Необходимо, чтобы Новая программа развития городов удовлетворяла потребностям городов на различных этапах их развития, а именно потребностям растущих городов, городов развитых и уменьшающихся. Многие города по всему миру разрастаются быстрыми темпами, но наряду с этим ожидается, что будет расти и число уменьшающихся городов. Необходима стратегия в отношении не только растущих городов, но и городов уменьшающихся. В уменьшающихся городах одна из наиболее актуальных и сложных задач будет состоять в том, как сохранить выполнение городских функций, необходимых для осуществления предпринимательской деятельности, а также для удовлетворения повседневных потребностей населения. Основополагающая стратегия сохранения таких функций основывается на концепции «Компактности и сетевого подхода», предполагающей, что и регионы, и города будут отличаться компактностью и будут объединены в единую систему с внутренними связями для обеспечения доступности. Япония как страна, которая сталкивающаяся с проблемой быстрого сокращения численности и старения населения, готова поделиться своими знаниями и опытом относительно путей решения вопросов, связанных с уменьшением городов в размерах

нию. См. пункты 12 и 18, в которых идет речь об уменьшающихся городах, и пункт 18, касающийся как роста, так и сокращения численности городского населения

---

### **Норвегия**

*Замечания**Ответы на высказанные замечания*

- Правительство Норвегии согласно с тем, что национальная градостроительная политика должна содействовать согласованию секторальных стратегий, которые затрагивают городские районы, а также созданию благоприятных институциональных условий
- Норвегия также согласна с тем, что урбанизация приводит к возникновению определенных проблем, а также открывает новые возможности и что законодательство на национальном, региональном и местном уровнях должно содействовать предпринимаемым местными органами власти усилиям по созданию устойчивых городов. Это также необходимо для осуществления деятельности в финансовой сфере на муниципальном уровне

- При этом Норвегия не согласна с тем, что урбанизация — это глобальное явление, приобретающее все более важный характер и оказывающее огромное влияние на ландшафт всех стран. В то же время Норвегия согласна с тем, что существуют различия с точки зрения проблем, с которыми сталкиваются города в большинстве стран Европы и Северной Америки, развивающихся стран и стран с формирующейся экономикой
- Норвегия принимала участие в подготовке международных руководящих принципов городского и территориального планирования и хотела бы пропагандировать эти руководящие принципы в качестве надежной основы для разработки национальной градостроительной политики, что также было сделано в настоящем документе
- Норвегия высказывается за уделение особого внимания укреплению партнерских отношений с организациями гражданского общества, включая молодежные и женские организации
- Благодарю вас за ваше замечание. Мы хотели бы попросить представить дополнительные разъяснения, в частности по вопросу, о том, по какому разделу этого заявления не удалось достичь договоренности. Группа по вопросам политики предприняла попытку установить различия между различными проблемами, которые пытаются решить страны — проблемами убыли/роста численности городского населения, сокращения численности населения в городах, стремительной урбанизации, и т.д. См. пункт 18

#### Приоритеты

- Пункт 1, A1, посвященный тематическому документу 5: Правила и руководящие принципы, касающиеся градостроительства. Норвегия рекомендует проводить активную работу в целях осуществления национальной градостроительной политики. Мы опасаемся, что объем работы, которую предстоит проделать для осуществления этих трех мер, возможно, будет слишком большим для стран, обладающих ограниченными ресурсами, и/или наименее развитых стран
- В пункте 1 также обсуждаются вопросы, касающиеся городского законодательства. Норвегия хотела бы подчеркнуть, что действие национального законодательства зачастую распространяется на административные, а не городские границы. Эти административные границы могут включать один город и его окрестности, а иногда в пределах таких границ находятся несколько городов. Норвегия признает важность разработки надлежащего законода-
- Замечание о том, что разработка и мониторинг национальной градостроительной политики должны осуществляться с учетом приоритетов и возможностей страны, было должным образом учтено. См. пункт 50, в котором подчеркивается, что процесс установления приоритетов должен, в частности, осуществляться с учетом реальных возможностей. См. раздел V, пункты 91 и 92 рекомендаций относительно разработки и осуществления национальной градостроительной политики, которая может быть адаптирована к изменяющимся условиям
- Это замечание было принято во внимание при подготовке окончательного документа. См. ключевую рекомендацию 2, в которой обсуждается необходимость создания надлежащей нормативно-правовой базы. См. также пункт 91(b), в котором рассматривается вопрос о необходимости обозначения существующих механизмов до начала процесса осуществления национальной градостроительной политики, в

- тельства, но предлагает учитывать этот факт в процессе будущей работы
- Норвегия поддерживает важные предложения, перечисленные в тематическом документе 6: Управление городским хозяйством
  - В имеющем важное значение положении 1 тематического документа 7 «Финансирование на муниципальном уровне» отмечается, что финансирование на муниципальном уровне тесно связано с реформой управления. Норвегия считает это довольно убедительным доводом. При этом, возможно, потребуется уточнить это положение. Норвегия поддерживает остальные важные выводы, сделанные в тематическом документе 7
  - Тематический документ 9: Городское землепользование. Норвегия поддерживает идею о необходимости контролировать процесс разрастания городов и обеспечения защиты уязвимых районов и учитывать фактор их устойчивости
  - Тематический документ 10: Связи между городскими и сельскими районами. Норвегия вновь сошлется на Международные руководящие принципы, касающиеся городского и территориального планирования
  - Норвегия предлагает добавить текст, касающийся экологических аспектов/«экологически чистого развития», в дополнение к аспектам, рассматриваемым в тематическом документе 15, посвященном вопросам устойчивости. Большое внимание в тексте уделяется вопросам изменения климата и мы положительно воспринимаем тот факт, что этот фактор учитывается и что в тексте содержатся положения, касающиеся смягчения последствий изменения климата и адаптации к таким изменениям. Вместе с тем, важно учитывать другие экологические проблемы, такие как загрязнение воздуха. Что касается такого загрязнения, следует рассмотреть вопрос о различиях между национальными стратегиями и стратегиями развития городов. Часто применяются национальные стратегии, но при этом необходимо разрабатывать стратегии в области градостроительства для решения возникающих проблем (т.е. в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, являющихся чрезвычайно опасными по своему характеру). Привлекательная, функцио-
- том числе механизмов определения их административных границ
- Это замечание было проанализировано при подготовке окончательного документа и рассматривается Группой по вопросам политики в программном документе 5 «Финансирование на муниципальном уровне»
  - См. пункты 44, 53 и 98, в которых борьба с загрязнением воздуха и выбросами углерода выделена в качестве приоритетной задачи
  - Вопрос, касающийся важности обеспечения привлекательной и функциональной городской среды, рассматривается в пункте 36, посвященном местам общественного пользования/объектам гражданского назначения, и в пунктах 45–47, касающихся городского проектирования

нальная городская среда имеет важное значение для обеспечения благосостояния и здоровья населения. Свободный доступ к услугам, в которых часто возникает необходимость, чистый воздух и экологически чистая и безопасная окружающая среда — все это имеет важное значение для жителей городов

- Тематический документ 19, стр. 8: Транспорт и мобильность. Важно также рассматривать эти вопросы в контексте экологической политики. Загрязнение окружающей среды и изменение климата имеют важное значение при разработке городской транспортной политики. Компактные модели городского развития необходимы для того, чтобы обеспечить эффективную работу общественного транспорта и побуждать большее число людей ходить пешком и пользоваться велосипедом. Поощрение компактного городского развития — это продуманная политика в области климата, содействующая повышению качества воздуха на местном уровне и укреплению здоровья людей. Международные руководящие принципы городского и территориального планирования также имеют актуальное значение
- В соответствии с целями и задачами в области устойчивого развития национальные градостроительные стратегии также имеют важное значение. В области здравоохранения поставлена цель 3, но в настоящем документе она обозначена как цель 5, касающаяся гендерных аспектов. Мы считаем, что следует также включить вопросы, касающиеся охраны здоровья, в частности упомянуть целевой показатель 3.9 в области здравоохранения, который имеет важное значение, например, по причине того, что загрязнение воздуха в значительной мере является серьезной проблемой для городов
- Эта ошибка была исправлена и была добавлена цель 3

#### Проблемы

- (a)(2) Разногласия и противоречия
- Пункт 1: Норвегия разделяет мнение о том, что урбанизация также открывает определенные возможности и содействует росту, процветанию, повышению производительности и благосостояния. Мы согласились с тем, что национальная градостроительная политика, которая признает и учитывает открывающиеся возможности, является важнейшей предпосылкой для создания городов, которые обладают

устойчивым и производительным потенциалом и являются жизнеспособными и открытыми для всех

- Пункт 6: Поддержание баланса по принципу «сверху вниз» и «снизу вверх». Норвегия согласна с тем, что национальная градостроительная политика должна разрабатываться на основе сотрудничества, диалога, организованного участия и взаимного уважения. Знание и признание реальных потребностей, чаяний и намерений местных жителей, различных организаций и муниципалитетов имеют исключительно важное значение для взаимного понимания и принятия национальной градостроительной политики
- В целом Норвегия согласна с основными установленными критериями для определения приоритетов в области политики. При этом мы считаем, что процесс определения приоритетов мог бы быть дифференцированным. Мы не будем выносить рекомендацию о том, что всем странам необходимо осуществить такой же широкомасштабный процесс, поскольку многие страны уже разработали национальную градостроительную политику
- В соответствии с критерием № 4 при определении приоритетных целей в области политики следует учитывать реальные финансовые и законодательные возможности
- Норвегия одобряет перечень ключевых преобразований
- Это замечание принимается к сведению. См. пункт 50
- Это положение рассматривается в разделе IV, касающемся организационного строительства и укрепления институционального потенциала. Кроме того, как отмечалось выше, Группа экспертов хотела бы подчеркнуть, что разработка и мониторинг национальной градостроительной политики должны осуществляться с учетом приоритетов и возможностей конкретной страны. См. пункт 50, в котором подчеркивается, что процесс определения приоритетов должен, в частности, осуществляться с учетом реальных возможностей. См. раздел V, пункты 91 и 92 рекомендаций, касающихся разработки и осуществления национальной градостроительной политики, которая может быть адаптирована с учетом существующих условий

- Норвегия одобряет перечень ключевых приоритетов и предлагает включить перечень в резюме/введение на стр. 3. Мы далее поддерживаем заявление о том, что национальная градостроительная политика в значительной мере обусловлена национальными особенностями и будет варьироваться в зависимости от обстоятельств. Мы особенно поддерживаем рекомендацию № 6, в которой пропагандируются международные руководящие принципы, и рекомендацию № 7, в которой проблемы защиты и безопасности детей упоминаются в числе различных проблем, с которыми сталкиваются уязвимые группы населения
- Норвегия поддерживает идею о том, что национальная градостроительная политика, в основу которой положен принцип устойчивости, может быть важным инструментом для правительств, инструментом, используемым для оказания поддержки городам в их усилиях по адаптации к изменению климата, с тем, чтобы города оставались пригодными для жилья и жизнеспособными и в то же время могли быть устойчивыми к последствиям изменения климата и другим экологическим угрозам
- Мы предлагаем добавить в перечень показателей показатели, касающиеся экологических угроз, например уровней загрязнения воздуха в городах, которые имеют отношение к трем из показателей достижения целей в области устойчивого развития (3.9, 7.1 и 11.6)
- См. пункт 96, в котором подчеркивается устойчивость к изменению климата в качестве одного из показателей, и таблицу, свидетельствующую об увязке целей и задач в области устойчивого развития с национальной градостроительной политикой

#### Осуществление

- Мы предлагаем в качестве конкретного вопроса упомянуть экологически чистое развитие/ разработку концепции экологически чистого развития или же упомянуть их в пункте 3
- См. пункты 43 и 44 и ключевую рекомендацию 5
- Увязывая Повестку дня в области развития на период до 2030 года с Парижским соглашением, мы предлагаем учитывать возможности в области борьбы с загрязнением воздуха, в дополнение к аспектам, касающимся изменения климата. Разработаны три показателя осуществления Повестки дня в области развития на период до 2030 года, которые имеют актуальное значение для городов
- См. пункт 98

## Соединенные Штаты Америки

Замечания

Ответы на высказанные замечания

### Поддержка

- Несмотря на то, что Соединенные Штаты не разработали национальную градостроительную политику, мы выступаем в поддержку продуманного и многоаспектного подхода в вопросах разработки градостроительной политики, а также муниципальной и региональной политики и поддерживаем необходимость осуществления эффективной политики развития сельских районов и налаживания взаимодействия между городскими и сельскими районами для обеспечения инклюзивного, справедливого и устойчивого места жительства для всех
- Соединенные Штаты поддерживают работу, проводимую под руководством местных властей и в сотрудничестве с ними, которая содействует налаживанию сотрудничества между многочисленными муниципалитетами, преследующими различные интересы в одном регионе, и позволяет определить наиболее эффективные способы достижения целей, заключающихся в обеспечении жилья, экономического развития и развития людских ресурсов, инвестиций в развитие инфраструктуры в целях создания новых рабочих мест и осуществления экономической деятельности на региональном уровне
- На национальном уровне Соединенные Штаты выступают в поддержку налаживания межучрежденческой координации на основе принципов, которые предусматривают применение принципов жизнеспособности в рамках программ федерального финансирования, стратегий и будущих законодательных предложений, которые заключаются в следующем:
  - а) обеспечение альтернативных вариантов транспортного сообщения: разработка безопасных, надежных и экономичных транспортных решений в целях снижения транспортных расходов домохозяйств, сокращения зависимости страны от иностранной нефти, повышения качества воздуха, сокращения выбросов парниковых газов и содействие улучшению состояния здоровья населения;
- Благодарю вас за высказанные замечания. Мы стараемся учесть эти замечания в настоящем документе и уделять повышенное внимание приоритетным задачам, поставленным в документе, в частности касающимся жилья и общин

b) поощрение обеспечения на равноправной основе доступного жилья: расширение возможностей выбора жилья и получения доходов людьми всех возрастов, многонациональным населением и этническими группами в целях повышения степени мобильности и снижения совокупных расходов на жилье и транспорт;

c) повышение экономической конкурентоспособности: повышение экономической конкурентоспособности путем своевременного обеспечения надежного доступа к центрам занятости населения, образованию, услугам и удовлетворение других базовых потребностей трудящихся, а также путем расширения доступа деловых кругов к рынкам;

d) оказание поддержки существующим общинам путем осуществления таких стратегий, которые ориентированы на транзит, строительство жилых комплексов с объектами жилого и коммерческого назначения, создание системы оборотного использования земельных ресурсов в целях расширения общинных земель и активизации работы общин, повышение эффективности инвестиций в гражданское строительство и обеспечение защиты ландшафта сельской местности;

e) обеспечение координации политики и привлечение инвестиций: согласование федеральной политики и механизмов финансирования в целях устранения барьеров на пути сотрудничества, мобилизация финансовых ресурсов и повышение подотчетности и эффективности на всех уровнях государственного управления в целях планирования будущего роста, включая принятие рациональных решений относительно использования возобновляемых источников энергии, производимой на местах;

f) повышение роли общин и микрорайонов: содействие обеспечению использования уникальных возможностей всех общин путем осуществления здоровой, безопасной среды обитания с шаговой доступностью в сельской местности, в городских и пригородных районах

Пробелы/рекомендации

## Замечания

## Ответы на высказанные замечания

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 14: «цель 3: гендерные аспекты» следует заменить на «цель 5: гендерные аспекты»</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Эта ошибка была исправлена</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 14: дополнительные соответствующие цели и задачи в области устойчивого развития должны также включать в себя цель 3: здравоохранение, цель 3,6: борьба с ДТП со смертельным исходом, цель 3.8: обеспечение всеобщего охвата медико-санитарными услугами в области здравоохранения, цель 3,9: опасные химические вещества и борьба с загрязнением воздуха, воды и почвы</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Была добавлена цель 3</li> </ul>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 14: дополнительные соответствующие цели в области устойчивого развития и целевые показатели должны также включать цель 14: мировой океан, цель 14,1: загрязнение морской среды и цель 14.5: сохранение прибрежных районов</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Была добавлена цель 14</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 18–20: наблюдается определенное дублирование терминов «преобразования» благодаря национальной градостроительной политики и «основные приоритеты». Например, улучшение условий для предпринимательской деятельности (стр. 18) должно стать одной из приоритетных задач в целях обеспечения преобразований в области наращивания инвестиционного потенциала</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Благодарю вас за это замечание, мы прилагаем усилия для рассмотрения этого вопроса в директивном документе</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 19: национальная градостроительная политика может также способствовать обмену знаниями между городами в пределах одной страны и между странами для стимулирования инноваций в целях решения проблем городов</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Взаимное обучение рассматривается в качестве одного из ключевых элементов и инструмента для разработки политики. См. пункт 52 и ключевую рекомендацию 8</li> </ul>                         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 19: национальная градостроительная политика может также содействовать развитию науки, техники и стандартизации данных, а также их сбору и применению</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• См. пункт 25 в тех случаях, когда имеется ссылка на «умные» города. См. пункт 51 и ключевую рекомендацию 10, в которой подчеркивается необходимость в надежных данных о городах</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 21: перечень показателей должен применяться до 2036 года, до конца осуществления 20-летней программы</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Целевые показатели предназначены для отслеживания хода осуществления Повестки дня на период до 2030 года</li> </ul>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Стр. 23: мобилизация финансовых ресурсов может включать не только выявление существующих потоков, но и мобилизацию дополнительных внутренних ресурсов для расширения масштабов финансирования национальной градостроительной политики</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• См. раздел V, пункт 95, и директивный документ 5, подготовленный Группой по вопросам политики о финансовой деятельности на муниципальном уровне</li> </ul>                                 |

## Международная коалиция Хабитат

### Замечания

- В настоящем документе отсутствует ссылка на Хабитат II и не упоминаются международные обязательства/Рамочная программа Организации Объединенных Наций по правам человека и имеющие обязательную силу документы. Он также не содержит никакой ссылки на другие программные документы (при этом в нем упоминаются некоторые другие документы)
- С другой стороны, он является единственным документом, в который фактически пересматривается ряд ключевых рекомендаций, вытекающих из большинства тематических документов (за исключением рекомендации № 4 по вопросам городской культуры и наследия, № 8 по вопросам городского и территориально-пространственного планирования и проектирования, рекомендации № 13, касающейся рабочих мест и средств к существованию, № 16, касающейся городских экосистем и управления ресурсами, № 17 по вопросу о городах и изменении климата и № 22, касающейся неформальных поселений. Просьба объяснить причину этого. В нем рассматриваются их связи с национальной градостроительной политикой — особый акцент сделан на тематических документах 5, 6 и 7, поскольку они «были выделены Секретариатом Хабитат-III, как представляющие особое значение для Группы по вопросам политики 3». В этой связи возникают весьма серьезные вопросы относительно взаимодействия групп по вопросам политики с Секретариатом Хабитат-III. Какова степень их независимости? Как они собираются рассматривать результаты их работы? В документе рассматриваются некоторые важные вопросы/критерии: признание неформальной занятости, сельско-городского континуума, межсекторальной деятельности по планированию, координация на различных уровнях государственного управления (следует заменить фразой «координация в различных областях»), партнерские отношения и сотрудничество с общинами; «национальные правительства должны заниматься удовлетворением реальных потребностей, выполнять замыслы и чаяния населения в конкретных местах проживания» и т.д.; Однако эти вопросы связаны со многими другими вопросами, в отношении которых

### Ответы на высказанные замечания

- Благодарю вас за это замечание. Это не предусматривалось мандатом Группы по вопросам политики, хотя при этом признается, что это имеет важное значение
- В этом документе в пунктах 39 и 40 мы рассмотрели вопрос о неформальных поселениях и нарушении формальных требований
- В пунктах 31, 52 и 53 развитие земельных ресурсов признается в качестве одной из задач и приоритетных целей национальной градостроительной политики. См. также программный документ 6 Группы по вопросам политики: стратегии территориально-пространственного планирования городов, в котором непосредственно рассматриваются вопросы, касающиеся земельных ресурсов

применяется гораздо более технократический подход, предусматривающий необходимость создания «эффективного технократического/экспертного компонента». При этом ничего не говорится о необходимости разработки земельной политики в качестве одного из ключевых компонентов любой национальной градостроительной политики

#### Задачи и приоритеты

- Анализ не проводился, и даже не упоминались коренные причины процесса урбанизации, однако повторение хорошо известных стереотипов, касающихся «имеющихся возможностей для повышения благосостояния, производительности, и благополучия», свидетельствует об узком понимании этого процесса и в первую очередь является источником проблем. Это вызывает особое удивление и является контрпродуктивным и противоречит применяемому подходу и содержанию настоящего документа, в котором в качестве веского аргумента упоминается необходимость разработки национальной градостроительной политики. Если урбанизация представляется как своего рода неизбежная стихийная сила или недоступная для понимания человеком тенденция, которой мы просто должны следовать и к которой мы должны адаптироваться, то возможности для осуществляемого человеком/рационального контроля над такой тенденцией являются весьма ограниченными и какой в этом случае смысл разрабатывать национальную политику развития городов?!
- При выявлении разногласий и противоречий в документе приводится убедительный довод, подтверждающий необходимость осуществления национальной градостроительной политики как важнейшего элемента усилий по созданию городов, которые обладают устойчивым и производительным потенциалом и пригодны для жизни всех людей в результате применения элементов по принципу «сверху-вниз» и «снизу-вверх», включая право участия всех заинтересованных сторон (правительств и неправительственных организаций), а также право на использование экспертных опыта и знаний. При этом необходимо гибко применять долгосрочную концепцию адаптации к происходящим изменениям, включая постановку
- Анализ коренных причин урбанизации не входит в задачи Группы по вопросам политики. С точки зрения процесса урбанизации даже в случае его любого осуществления можно обеспечить эффективное управление им с помощью инструментов/процессов, таких как национальная градостроительная политика
- См. пункт 94, касающиеся итеративной разработки политики

среднесрочных задач и осуществление политики, направленной на достижение конкретных целей. Необходимо также уделять внимание остро стоящему вопросу, который касается определения приоритетных целей и интеграции/координации секторальной политики и политики, осуществляемой в различных секторах и на различных уровнях

- В нем также подчеркивается необходимость уяснения масштабов осуществления национальной градостроительной политики не только как политики в области территориального городского планирования, но и с точки зрения других стратегий, имеющих серьезные последствия для городов, в рамках концепции развития городов. Это имеет принципиально важное значение, и в этой связи возникнет более очевидная необходимость применения территориального и комплексного подхода. В нем также упоминается возможность разработки институционального подхода и политики. Для обеспечения большей согласованности (многие страны Организации экономического сотрудничества и развития имеют 8 министерств, национальные департаменты или учреждения, занимающиеся вопросами осуществления градостроительной политики)
- Хотя очевидным является тот факт, что большинство субъектов/секторов, безусловно, положительно воспринимают национальную политику в области развития городов в качестве процесса, а не просто продукта и в то же время в качестве технического и политического процесса, последний процесс по вполне очевидным причинам должен осуществляться в первую очередь. В этих документах неоднократно подчеркивалось, что для обеспечения легитимного характера и успешного осуществления этого процесса необходимо привлекать большое число государственных и частных субъектов на всех уровнях к разработке и осуществлению этого процесса, обеспечению контроля и проведению оценки национальной политики в области развития городов, и мы должны быть уверены в том, что этот процесс является открытым, справедливым и транспарентным. В документе также имеется несколько ссы-
- Мы стремимся разрабатывать более плодотворные предложения, касающиеся сотрудничества между национальными городами, мегаполисами, малыми и средними городами и сельскими населенными пунктами. Смотрите пункты 23, 52, 63 и 85 ключевой рекомендации 7 для дальнейшего обсуждения вопроса об укреплении сотрудничества в рамках национальной градостроительной политики
- Мы стремимся разрабатывать более плодотворные предложения, касающиеся сетевого взаимодействия в области транспорта, связи, а также в социальной и экономической областях между национальными городами, мегаполисами, малыми/крупными и средними городами и сельскими населенными пунктами. См. пункты 6, 34, 35 и 52 и ключевую рекомендацию 7
- См. пункт 53, касающийся применения территориального и дифференцированного подхода

лок на необходимость создания субнациональных и местных органов управления (определение круга обязанностей/полномочий/ресурсов)

- В настоящем документе национальная градостроительная политика тесно увязана с целями в области устойчивого развития: национальная градостроительная политика может служить ключевым инструментом для достижения целей в области устойчивого развития, в особенности цели 11, касающейся городов, цели 6, касающейся санитарии, и цели 8, касающейся экономического развития. Далее прослеживается более очевидная связь между двумя этими целями. Национальные стратегии в области развития городов являются важным элементом любого серьезного подхода по достижению целей в области устойчивого развития, а не просто цели 11. Большинство целей в области устойчивого развития имеют очевидный градостроительный подтекст и не могут быть достигнуты без решения проблем, возникающих в городах (b.1, стр.17–18). В документе приводится полезный, хотя и неполный перечень ключевых тем/вопросов, связанных с национальной градостроительной политикой в рамках каждой цели в области устойчивого развития (d.1, стр.14)
- Краткий перечень возможных показателей или ключевых критериев национальной политики в области развития городов содержит более или менее классическую ссылку на эффективность землепользования, эффективные системы городского управления, производительность и сетевое взаимодействие, но при этом в нем не упоминаются какие-либо правозащитные и другие ранее принятые обязательства (Повестка дня Хабитат), т.е. необходимость отслеживания перераспределения земель, доступа, гарантии владения, выселения, свободных, пустующих участков, зданий, а также необходимость признавать и поддерживать меры по обеспечению безопасности жилья в частном секторе и определять негативные последствия развития и т.д. в области устойчивого развития.
- В нем также подчеркивается необходимость разработки эффективной стратегии в области коммуникации и налаживания всеохватного диалога, направленного на достижение консенсуса. При этом существуют ограниченные возможности для
- См. ключевую рекомендацию 1, в соответствии с которой рекомендуется создать нормативную базу для осуществления национальной градостроительной политики, которая должна учитывать действующие международные соглашения, включая Всеобщую декларацию прав человека
- Смотри пункты 23, 52, 63 и 85 и ключевую рекомендацию 7 для дальнейшего обсуждения вопроса об укреплении сотрудничества в рамках национальной градостроительной политики.

- того, чтобы внедрить этот процесс и предложить всем сторонам принять в нем участие без упоминания других соответствующих критериев/условий для активного участия в процессе принятия решений и необходимости создания постоянного юридически оформленного органа, применяющего четкие правила, направленные на обеспечение равных возможностей для различных участников, и т.д.
- Безусловно, вызывает удивление тот факт, что читателю необходимо прочитать 18 страниц, с тем чтобы узнать, что повышение качества жизни является конечной целью любой национальной градостроительной политики, но при этом ничего не говорится о достоинстве или правах человека. В равной степени вызывает удивление тот факт, что в перечне ключевых приоритетных задач задача по «содействию созданию равных возможностей в городах, решению проблем городской нищеты, сегрегации и неравенства» обозначена в качестве цели 4; задача по обеспечению безопасности и охраны обозначена в качестве цели 7; задача по оказанию поддержки принимаемым в городах мерам по обеспечению экологической устойчивости обозначена в качестве цели 8 из 10 целей, а первое место в списке занимает цель, заключающаяся в конструировании систем городских систем и обеспечении взаимодействия между городами, а также в содействии осуществлению градостроительной политики и созданию системы управления в масштабах мегаполисов. В документе признается важное значение городской и сельской среды, но пункты 3 и 5 изобилуют повторами, и в них не учитывается реальное положение дел
  - В документе содержится перечень показателей применительно к ряду стран, разрабатывающих/осуществляющих национальную градостроительную политику на 2020, 2025 и 2030 годы и отслеживающих ход ее осуществления, но при этом ничего не говорится о ее содержании и методологии ее разработки, включая механизмы обеспечения участия заинтересованных сторон в процессе разработки национальной политики в области развития городов; следует также уточнить, что такое участие также содействует про-
  - См. пункт 53, который свидетельствует о необходимости уделения первоочередного внимания вопросу об институционализации механизмов сотрудничества, таких как советы и комиссии, рабочие группы, межправительственные группы, и т.д.
  - См. пункты 85 и 86, в которых рассматривается вопрос о создании условий, благоприятных для осуществления национальной градостроительной политики
  - См. ключевую рекомендацию 1, в соответствии с которой рекомендуется создать нормативную базу для осуществления национальной политики в области развития городов, которая должна дополнительно учитывать действующие международные соглашения, включая Всеобщую декларацию прав человека. В ключевой рекомендации 6 также подчеркивается роль национальной градостроительной политики в деле обеспечения защиты интересов и прав нынешнего и грядущих поколений
  - См. раздел V, содержащий рекомендации относительно разработки и осуществления национальной градостроительной политики, и пункт 53 по вопросу об институционализации участия

Замечания

Ответы на высказанные замечания

цессу осуществления и контроля

#### Осуществление

- б.1 Финансовые ресурсы

В документе упоминаются механизмы, обеспечивающие прирост стоимости и совместное использование ресурсов, но при этом отсутствует подробная информация.

В нем также не учитывается вклад людей и общин в фактическое/потенциальное осуществление стратегий и планов в области градостроительства. В нем говорится об усовершенствованных механизмах (PPS), но при этом не упоминаются социальные партнеры

- с.2 Механизмы мониторинга

«Должны ли механизмы мониторинга увязываться с системами отчетности о результатах достижения целей в области устойчивого развития?»  
Да, должны!

«В этой связи заинтересованные стороны могут и должны играть важную роль в мониторинге воздействия, оказываемого в результате осуществления национальной градостроительной политики»

- Вопрос о важном значении общин рассматривается во вставке № 1 в пункте 3 и пункте 72. Вопрос о финансовых механизмах осуществления национальной градостроительной политики рассматривается в пункте 95. Более подробно он рассматривался Группой по вопросам политики 5, занимающейся вопросами финансирования на муниципальном уровне

- Это соображение учтено и формулировка будет изменена в директивном документе

### Организация «Хелпэйдж Интернешнл»

Замечания

Ответы на высказанные замечания

Общие замечания по всем подразделениям структуры, занимающимся стратегическими вопросами

- Инклюзивные города: стороны, подписавшие этот документ, приветствуют обращенный к инклюзивным городам призыв признавать первостепенное значение прав и благосостояния жителей городов по сравнению с частными экономическими интересами и широко распространенным меркантилизмом в городах в связи с тем, что для городской среды характерно увеличение числа численности стареющего населения. Города должны решать эту проблему, разрабатывая стратегии и подходы, которые содействуют обеспечению защиты и поощрению наших прав в течение всего нашего жизненного цикла, том числе в старости. Для этого требуется понимание демографических тенденций, влияющих на города, в том числе ре-

- Благодарю вас за высказанные замечания. Мы считаем эти темы весьма актуальными и попытаемся рассмотреть их в директивном документе

альности, заключающейся в быстром старении городского населения. С социальной точки зрения необходимо, чтобы на улицах, в местах общественного пользования, домах и объектах инфраструктуры мы создавали благоприятные инклюзивные условия и общины, поощряющие здоровый образ жизни, содействующие налаживанию взаимодействия между социальными группами и поколениями, обеспечивающие гибкое использование разнообразных возможностей получения дохода и содействующие повышению устойчивости к изменениям климата и чрезвычайным ситуациям

- Коллективные права на города: тотальные приватизация, коммерциализация и меркантилизация мест общественного пользования подрывают коллективные права города и наносят ущерб тем, кто уже принадлежит к социально отчужденным группам населения по причине дискриминации по признаку пола, возраста, этнического происхождения, инвалидности или по другим признакам. Лишение пожилых людей средств к существованию и ограничение их участия в сфере неформальной экономики приводит к дальнейшему снижению их роли в процессе принятия решений
- Город как социальная составляющая: мы приветствуем формирование концептуального представления о городах, представляющих собой не только физическое пространство, но и социальную составляющую, предусматривающую размещение лиц в конкретной среде. Возрастная и системная дискриминация, осуществляемая с целью исключить нас из процесса участия, снижает значимость нашего присутствия и по мере нашего старения ставит под угрозу наши права в городе как физическом и социальном пространстве
- Неблагоприятная среда: как отмечалось документах, в городах часто формируется неблагоприятная среда обитания для пожилых людей и инвалидов, в частности в том, что касается использования общественного транспорта и мест общественного пользования. Решение этой проблемы должно выходить за рамки мер по обеспечению физического доступа к местам общественного пользования, и при этом необходимо также оспаривать те правила и нормы, в соответствии с которыми очередное внимание уделяется частным

экономическим интересам и которые содействуют загрязнению окружающей среды, приводят к созданию заторов в движении и ставят под угрозу нашу охрану и безопасность. Изменение приоритетов с точки зрения использования наших улиц и мест общественного пользования в целях защиты и содействия осуществлению прав всех жителей в течение всего их жизненного цикла независимо от того, являются ли они детьми, инвалидами, пожилыми лицами или взрослыми людьми, и независимо от того, работают ли они или потеряли работу, обуславливает необходимость пересмотра цели, с которой создавался конкретный город

- Участие: для осуществления таких преобразований в наших городах исключительно важное значение имеют всестороннее участие и вовлеченность в принятии решений на местном уровне в течение всей нашей жизни. Реальность быстрого старения населения свидетельствует о необходимости обеспечения эффективного участия пожилых людей в процессе принятия решений для обеспечения защиты наших городов и содействия осуществлению всех наших прав в течение всей нашей жизни в пожилом возрасте. Неспособность местных властей и заинтересованных сторон принимать глубоко продуманные и ответственные решения приводит к тому, что в городах доминируют частные экономические интересы, загрязнение среды приводит к возникновению заторов в движении, а также существуют неэффективные системы управления и осуществляются деструктивные программы, а в городских районах и на улицах складывается неблагоприятная обстановка. Жители городов сталкиваются с различными формами перекрестной дискриминации, воздействие которых наиболее сильно ощущается в пожилом возрасте, и по этой причине наши города при содействии местных органов власти, лиц, ответственных за разработку политики, специалистов по планированию должны играть позитивную роль в деле обеспечения защиты и содействия осуществлению наших прав

**Институт по разработке глобальных стратегий по защите окружающей среды**

<i>Раздел</i>	<i>Номер стр.</i>	<i>Замечания/ответы на высказанные замечания</i>	<i>Ответы на высказанные замечания</i>
a.2 Разногласия/противоречия	11	<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Разработка системы управления в процессе формулирования, осуществления и мониторинга национальной градостроительной политики: если цель национальной градостроительной политики заключается в обеспечении ее легитимности и успешном осуществлении, большое число государственных и частных субъектов на всех уровнях, которые будут заниматься разработкой, осуществлением, мониторингом и оценкой хода осуществления национальной градостроительной политики, должны быть уверены в том, что политический процесс будет открытым, справедливым и транспарентным</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>См. раздел IV, касающийся основных участников деятельности</li> </ul>
d.2 Перечень других показателей, которые необходимо учитывать	15	<ul style="list-style-type: none"> <li>Другие примеры показателей: занятость</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Благодарю вас за высказанное замечание</li> </ul>
b.2 Перечень ключевых приоритетов	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>6. Поощрение применения территориального и дифференцированного подхода, в частности, путем расширения прав и возможностей местных органов власти и общин посредством планирования на основе широкого участия [...]</li> <li>8. Поддержка осуществляемой в городах деятельности по обеспечению экологической устойчивости, в частности, по борьбе с загрязнением воздуха (утилизация отходов) и смягчению последствий изменения климата (и) адаптация к таким изменениям</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Благодарю вас за высказанное замечание. Мы подчеркивали необходимость применения территориального и дифференцированного подхода в пункте 53</li> <li>См. пункты 33, 53, 63 и 81, в которых содержится ссылка на расширение возможностей местных органов управления</li> <li>Ссылка на экологическую устойчивость содержится в пункте 43</li> </ul>
c. Перечень внешних факторов	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ситуация на рынке (объем имеющихся финансовых средств для развития технологий)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>О важности улучшения условий для осуществления предпринимательской деятельности говорится в пункте 5</li> </ul>

## Проект в области управления глобальными экономическими изменениями на планете

### Замечания

### Ответы на высказанные замечания

- В кратком документе по вопросам политики изложены многочисленные соответствующие цели в области устойчивого развития. Однако в числе этих целей не упоминается цель 14. В цели 14 содержится ссылка на «сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов»
- Однако, цели 14.1 и 14b также касаются соответствующих аспектов
- Цель 14.1 заключается в предотвращении и существенном ограничении загрязнения морской среды из любых источников, в частности, в результате осуществляемой на земле деятельности, включая загрязнение морским мусором и питательными веществами
- Цель 14b заключается в обеспечении доступа мелких рыболовов-кустарей к морским ресурсам и рынкам
- В этой связи цель 14 и вышеуказанные показатели должны быть указаны в кратком документе по вопросам политики
- Цель 14 была добавлена в перечень соответствующих целей в области устойчивого развития

## Совет по мировому будущему

### Замечания

### Ответы на высказанные замечания

Логическое обоснование:

- В рамочном директивном документе 3 Хабитат III по вопросам национальной градостроительной политики, а также в многочисленных директивных документах уже признается существующий разрыв между национальной и местной политикой и отсутствие эффективной коммуникации, координации и согласованности между этими двумя уровнями управления. Неспособность субъектов на местном уровне официально выразить свое мнение на национальном уровне является сдерживающим фактором, препятствующим эффективному переходу к более устойчивому будущему городов
- Как уже подробно было описано в директивном рамочном документе 3 Хабитат III разработка национальной градостроительной политики будет способствовать смягчению последствий разобщенности на различных уровнях управления и будет содействовать согласованию секторальной политики, которая затрагивает городские районы, и созданию благоприятных институциональных условий

Замечание:

- В рекомендации 3, содержащейся в разделе 3.а.1 рамочного директивного документа Хабитат III, предлагается «разработать национальную концепцию/стратегию осуществления национальной градостроительной политики, в рамках которой ставятся четкие задачи, цели, создаются от-
- Благодарю вас за высказанное замечание и информацию о необходимости создания институционального

ветственные учреждения и механизмы по осуществлению контроля за ходом их реализации. При этом необходимо уделять повышенное внимание необходимости создания конкретной комиссии или учреждения, которые будут координировать разработку и осуществление этих национальных градостроительных стратегий. В этой связи Совет по мировому будущему предлагает рекомендовать создать национальные комиссии по вопросам градостроительной политики и включить это предложение в качестве отдельной рекомендации в перечень. Руководство работой таких межведомственных комиссий будет осуществлять национальное правительство, что будет содействовать устранению несоответствий между местным и национальным законодательством и тем самым будет способствовать эффективному и последовательному осуществлению национальных программ с учетом местных условий (т.е. программ, направленных на обеспечение устойчивости). Национальные комиссии по вопросам градостроительной политики будут выполнять роль институциональной платформы по разработке, а также осуществлению национальной градостроительной политики и будут обеспечивать контроль за ходом ее реализации

органа для руководства процессом осуществления национальной градостроительной политики. Группа по вопросам политики считает, что это является важным способом обеспечения институционализации участия в осуществлении национальной политики, что настоятельно рекомендуется в различных разделах документа. См, в частности, пункт 29 и заключительное замечание в пункте 53

Конкретные предлагаемые добавления к тексту:

- В разделе 3.а.1 в список рекомендаций, направленных на достижение конкретных целей, следует включить следующий пункт: создание национальных комиссий по градостроительной политике, которые будут отвечать за разработку и контроль за ходом осуществления национальной градостроительной политики и будут координировать вопросы, касающиеся сотрудничества и взаимодействия между государственными департаментами и между различными уровнями управления

Дополнительная справочная информация:

- Основные выгоды, связанные с созданием национальных комиссий по градостроительной политике включают:
  - а) обеспечение более эффективной координации между различными уровнями управления, особенно на национальном и муниципальном уровнях;
  - б) повышение согласованности между различными уровнями управления для обеспечения согласованности политики на различных уровнях, в частности, на национальном, региональном и муниципальном уровнях;
  - в) содействие расширению возможностей местных органов власти, связанных с принятием решений, и наделение их соответствующим политическим мандатом и предоставление им финансовых ресурсов для осуществления необходимых преобразований, в соответствии с национальными и международными приоритетами и руководящими принципами;

d) укрепление политической приверженности делу устойчивого развития городов и содействие мобилизации ресурсов всех заинтересованных сторон;

e) содействие укреплению сотрудничества между правовыми системами и городами по всей стране;

f) содействие разработке единой национальной градостроительной политики;

g) содействие смягчению последствий политики, направленной на получение краткосрочных выгод, путем создания органа, который обеспечит преемственность в период выполнения различных мандатов и будет содействовать обеспечению постоянной и долгосрочной политической приверженности развитию городов;

h) содействие более глубокому пониманию вопросов, касающихся городов, и необходимых мероприятий в рамках национальных градостроительных стратегий;

i) содействие наращиванию потенциала, необходимого для того, чтобы правительства и административные органы могли сотрудничать с различными ведомствами и на различных уровнях управления;

j) обеспечение сбалансированности процесса развития в городских, пригородных и сельских районах и содействие укреплению взаимодействия между городскими и сельскими районами и координации между городскими центрами и крупными городами с пригородами;

k) обеспечение надлежащего осуществления национальной политики на местном уровне;

l) обеспечение контроля и надлежащего взаимодействия городов с национальными правительствами с целью добиться необходимых улучшений и изменений в политике

Примеры функционирующих государственных органов, ответственных за координацию национальной градостроительной политики:

- Australian Minister for Cities and the Environment  
<http://theconversation.com/urban-policy-could-the-federal-government-finally-get-cities-47858>  
[http://www.directory.gov.au/directory?ea0\\_1f99\\_120.&organizationalRole&845a\\_bec8-a7f2-4edc-a24f-b8886288b936](http://www.directory.gov.au/directory?ea0_1f99_120.&organizationalRole&845a_bec8-a7f2-4edc-a24f-b8886288b936)
- United Kingdom Minister for Cities  
<http://www.theworkfoundation.com/blog/517/UK-Minister-for-Cities>  
<https://www.gov.uk/government/ministers/minister-of-state-for-cabinet-office--2#previous-holders-of-this-role>
- Brazilian Ministry of Cities [https://en.wikipedia.org/wiki/Ministry\\_of\\_Cities](https://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Cities)
- World Future Council Reports highlighting the lack of coordination across government levels and the need for coordination bodies for improved multi-

level governance:

- H. Girardet, S. Schurig, A. Leidreiter and F. Woo, “Towards the Regenerative City,” World Future Council, Hamburg, 2013.  
[http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user\\_upload/PDF/Towards\\_Regenerative\\_Cities\\_web\\_01.pdf](http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/Towards_Regenerative_Cities_web_01.pdf)
  - F. Woo, J. Wortmann, S. Schurig and A. Leidreiter, “Regenerative Urban Development: A Roadmap to the City We Need,” World Future Council, Hamburg, 2014.  
[http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user\\_upload/PDF/WFC\\_Report\\_2014\\_\\_Regenerative\\_Urban\\_Development\\_A\\_Roadmap\\_to\\_the\\_City\\_We\\_Need.pdf](http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/WFC_Report_2014__Regenerative_Urban_Development_A_Roadmap_to_the_City_We_Need.pdf)
  - World Future Council, “Imagine a Regenerative City,” World Future Council, Hamburg, 2014.  
[http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user\\_upload/Climate\\_and\\_Energy/Cities/Imagine\\_A\\_Regenerative\\_City\\_-\\_FCF\\_Report\\_2014\\_-\\_digital.pdf](http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/Climate_and_Energy/Cities/Imagine_A_Regenerative_City_-_FCF_Report_2014_-_digital.pdf)
- 

#### **Международная организация по миграции**

Группа по вопросам политики 3 хотела бы выразить искреннюю признательность Международной организации по миграции за обстоятельные и полезные замечания. См. пункт 30, который был добавлен для иллюстрации важности проблем миграции и пункт 53, в котором решение проблем миграции рассматривается в качестве одной из приоритетных задач национальной градостроительной политики.

## References

- Cities Alliance (2013), *Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa*, Brussels.
- \_\_\_\_\_. (2014), *Managing Systems of Secondary Cities: Policy Responses in International Development*, Brussels.
- DNP Colombia (2014), *National Policy to consolidate the System of cities in Colombia*, Colombia.
- OECD (2012), *Redefining Urban*, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanization and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2014), *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, OECD Publishing, Paris.
- \_\_\_\_\_. (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Paris.
- Turok, Ivan (2015), Turning the tide? The emergence of national urban policies in Africa, *Journal of Contemporary African Studies*, 33:3, 348-369, DOI: 10.1080/02589001.2015.1107288.
- UN-Habitat (2015), *A Framework for a Rapid Diagnostic*. UN-Habitat: Nairobi, Kenya.
- \_\_\_\_\_. (2015), *A Guiding Framework: National Urban Policy*. UN-Habitat: Nairobi, Kenya.
- \_\_\_\_\_. (2014), *The International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. UN-Habitat: Nairobi, Kenya.
- \_\_\_\_\_. (2014a), *State of African Cities Report*, Nairobi.
- UN-Habitat and Cities Alliance (2014), *The Evolution of National Urban Policies: A Global Overview*, Nairobi.
- World Bank (2009), *Reshaping the Economic Geography*, World Development Report, Washington, D.C.