



Двадцать четвертая сессия

Найроби, 15-19 апреля 2013 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

Диалог по специальной теме двадцать четвертой сессии Совета управляющих

**Диалог по специальной теме двадцать четвертой сессии
Совета управляющих: устойчивое развитие городов: роль
городов в создании благоприятных экономических
возможностей с особым вниманием к молодежной и
гендерной проблематике**

Тематический документ Директора-исполнителя

Резюме

Задача настоящего документа заключается в содействии обсуждению на высоком уровне на двадцать четвертой сессии Совета управляющих. Как ожидается, представители правительств, местных органов власти и другие партнеры по Повестке дня Хабитат обсудят роль городов в создании благоприятных экономических возможностей для всех, уделяя особое внимание молодежной и гендерной проблематике. Помимо традиционной роли дополнительного направления деятельности по одному из ключевых и приоритетных вопросов программы работы ООН-Хабитат, диалог послужит форумом для обмена опытом между государствами-членами и партнерами по Повестке дня Хабитат в деле активизации роли городов в стимулировании устойчивого развития экономики. Настоящий документ также представляет собой вклад в подготовительный процесс запланированной на 2016 год конференции Хабитат II и повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

Тема диалога, которая подробно рассматривается в настоящем документе, отражает признание ООН-Хабитат важности развития городов как движущих сил экономического развития. О таком признании также свидетельствует включение экономики городов в число новых тематических областей стратегического плана ООН-Хабитат на 2014-2019 годы.

В документе рассматриваются следующие подтемы:

- a) Урбанизация как положительная сила национального экономического и социального развития;
- b) Роль городов в создании благоприятных условий для всех;
- c) Экономика городской структуры;
- d) Финансирование градостроительства с использованием земельных ресурсов.

* HSP/GC/24/1.

I. Введение

1. В настоящее время широко признается, что для решения таких насущных глобальных проблем, как рост бедности, социальное неравенство, деградация окружающей среды и изменение климата, необходимо идти по пути устойчивого развития. В нашем быстро урбанизирующемся мире, более половины населения которого уже проживает в городах, особое значение приобретает вопрос устойчивого развития городов. Мы должны поставить вопрос о том, как мы можем повысить качество жизни городских жителей, при этом обеспечив, чтобы городские районы были экономически производительными, социально открытыми и экологически рациональными как для нынешнего, так и для грядущих поколений.
2. В докладе ООН-Хабитат "Положение городов мира 2012-2013" подчеркивается, что города - это не просто места проживания людей и осуществления процессов производства товаров и услуг. В своей собственной внутренней динамике города представляют собой ключевые движущие силы роста и развития. В них вырабатываются благосостояние и процветание, они выступают в качестве узлов нововведений и преобразований, в них создается множительный эффект, облегчается перераспределение активов и возможностей, повышается производительность и вносится вклад в сбалансированное территориальное развитие.
3. В то же время следует отметить, что такие благотворные качества городов появляются не сами по себе. Города необходимо контролировать и направлять, иначе они породят серьезные дисфункции и начнут оказывать отрицательный внешний эффект. История развития городов богата примерами того, как неправильная политика вела к распространению трущоб и самовольных поселений, дефектам инфраструктуры, нехватке услуг и неудовлетворительному состоянию источников средств к существованию.
4. Хотя, как правило, наиболее заметны физические и системные характеристики городов, по сути города представляют собой социальные построения, которые олицетворяют усилия человечества по расширению возможностей и оптимизации благосостояния. Люди собираются в городах для того, чтобы мобилизовать потенциал плотности населения и коллективности на реализацию своих чаяний и мечтаний, на удовлетворение потребностей и воплощение идей в действительность. Та степень, в которой города могут способствовать открытости доступа к благам и возможностям для всех социальных групп, представляет собой один из основных определяющих факторов устойчивости развития городов.
5. Традиционные модели развития городов оказались по большей части неспособными обеспечить экономические возможности для всех. Среди социальных групп, чья судьба во многих городах оставляет желать лучшего, следует отметить молодежь, женщин и инвалидов. Существование системных барьеров и препятствий, которые лишают эти социальные группы возможности в полной мере реализовать свой потенциал, а во многих случаях даже приводят к повышению их уязвимости перед более широкими слоями общества, остается неизменным.
6. На данном этапе, когда городские центры становятся преобладающей средой обитания человечества, невозможно переоценить насущный характер необходимости расширения возможностей для молодежи и решения гендерных проблем развития. Это еще больше подкрепляется вышеупомянутым фактом, который состоит в том, что города приобретают стратегическую роль в качестве движущих сил глобального развития и повышения всеобщего благосостояния. В таком контексте роль молодежи и положение женщин в рамках существующих гендерных отношений выступают в качестве важных рычагов устойчивого развития. В силу своей численности женщины и молодежь обладают потенциалом, позволяющим им дать необходимый стимул развитию и ускорить перемены и преобразования, и этот потенциал необходимо задействовать в надлежащих областях и в нужное время. Таким образом, в городской среде необходимо прилагать все усилия для того, чтобы улучшать экономические возможности для всех, но особенно для молодежи и женщин. Неиспользование столь мощных сил в полной мере фактически является свидетельством серьезных структурных искажений.
7. В настоящем документе рассматривается роль городов в создании благоприятных экономических возможностей для всех, особенно для молодежи и женщин в рамках гендерной проблематики. Он основан на Повестке дня Хабитат и на последующих резолюциях и инициативах. Основная исходная мысль документа заключается в том, что в основе создания справедливых возможностей для всех городских жителей лежит эффективная политика. Ключом к достижению такого положения является надлежащая политика регулирования городского планирования, капиталовложений в жилье, инфраструктуру и услуги, экономического развития на местном уровне и финансирования градостроительства. Именно

эти вопросы станут предметом обсуждения на четырех заседаниях диалога, которые состоятся во время совещания Совета управляющих.

II. Мандат

8. В Повестке дня Хабитат правительства признали, что экономика городских районов - это неотъемлемый элемент процесса экономических преобразований и развития и что искоренение бедности требует, в частности, проведения правильной макроэкономической политики, направленной на создание возможностей трудоустройства, а также на предоставление равного и всеобщего доступа к экономическим возможностям. В пунктах 158-161 Повестки дня правительства, в частности, призываются к разработке и осуществлению финансовой политики, содействующей обеспечению широких возможностей трудоустройства в городах, к оказанию предприятиям неформального сектора содействия и к содействию объективному отношению к неформальному сектору. В пункте 119 правительства призываются способствовать созданию возможностей для производительной занятости и участвующие в соответствующей деятельности субъекты призываются содействовать формированию экономической политики, которая положительно сказывается на состоянии занятости и доходах женщин, работающих в формальном и неформальном секторах, и принять конкретные меры по преодолению проблемы безработицы среди женщин, в частности их долгосрочной безработицы. Цель развития тысячелетия (задача 1В) призывает правительства к обеспечению достойной работы для женщин, мужчин и молодежи.

9. В пунктах 13, 33, 45 и 120 Повестки дня Хабитат ООН-Хабитат, в частности, конкретно призываются к работе в партнерстве с молодежью по развитию населенных пунктов и к созданию для нее возможностей участия в процессе принятия решений с целью улучшения источников существования и содействия устойчивому развитию. В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием "Будущее, которого мы хотим", правительства также обязались пропагандировать применение комплексного подхода к планированию и созданию устойчиво функционирующих городов и населенных пунктов городского типа и к созданию достойных рабочих мест (пункт 135).

10. В пункте 76 Повестки дня Хабитат правительства призываются к применению транспарентных, всеобъемлющих и справедливых механизмов налогового стимулирования для поощрения, по мере необходимости, эффективного, доступного и экологически устойчивого землепользования, а также использовать возможности связанного с землей налогообложения и иного налогообложения при мобилизации финансовых ресурсов в целях оказания услуг местными органами власти. Правительства также призываются к рассмотрению вопроса о внедрении новых механизмов, обеспечивающих поступление средств за счет роста стоимости земли и компенсации государственных капиталовложений.

11. В своей резолюции 20/7 от 2005 года Совет управляющих ООН-Хабитат просил правительства и местные органы власти привлекать женщин к процессу принятия решений на всех уровнях правительственных органов и обеспечить дальнейшее повышение значимости гендерных аспектов в контексте местного руководства, в том числе в вопросах выделения ресурсов и оказания основных услуг, включая программы по водоснабжению и санитарии. В своей резолюции 22/7 от 2009 года Совет управляющих просил Директора-исполнителя представлять доклады о ходе осуществления плана действий по обеспечению гендерного равенства, в котором ООН-Хабитат и ее партнеры обязались укреплять гендерное равенство и расширять права и возможности женщин в контексте устойчивого развития городов.

12. В целях дальнейшего укрепления работы ООН-Хабитат по проблематике городской молодежи Совет управляющих в своей резолюции 21/6 от 2007 года просил ООН-Хабитат учредить фонд создания возможностей для обеспечения развития при ведущей роли молодежи. Цель этого фонда заключается в оказании поддержки осуществлению силами молодежи инициатив во исполнение Повестки дня Хабитат, включая содействие профессиональному обучению и обеспечение механизмов предоставления грантов на стимулирование предпринимательства и занятости в сотрудничестве с частным сектором, другими органами Организации Объединенных Наций и заинтересованными субъектами.

13. Стратегический план на 2014-2019 годы, разработанный ООН-Хабитат, который был поддержан Комитетом постоянных представителей в августе 2012 года и ожидает своего утверждения Советом управляющих на его двадцать четвертой сессии, включает экономику городов как одну из приоритетных областей, уделяя особое внимание стимулированию создания достойных рабочих мест и источников существования в городах, особенно для молодежи и женщин.

14. Обсуждение предлагаемой темы на двадцать четвертой сессии Совета управляющих не только даст возможность проанализировать работу, уже проделанную в соответствии с вышеупомянутым мандатом, но и позволит задать направления дальнейшей работы ООН-Хабитат в данной области.

III. Урбанизация как положительная сила национального экономического и социального развития

15. Урбанизация происходит быстрыми темпами во всем мире. В настоящее время более половины мирового населения проживает в городах. В следующие несколько десятилетий темпы роста городов еще более ускорятся. Такой быстрый рост городов будет наиболее заметным в Азии и Африке. Ожидается, что к 2050 году более 70 процентов общемирового населения будет жить и работать в городских районах. На молодежь приходится все более растущая роль городского населения, особенно в развивающихся странах. По оценкам, к 2030 году до 60 процентов населения городов будет приходиться на молодежь в возрасте до 25 лет. Кроме того, во многих городах, особенно в развивающихся странах, быстро растет доля престарелых. В сочетании с тем фактом, что продолжительность жизни женщин, как правило, превышает продолжительность жизни мужчин, это создает серьезные проблемы. Согласно докладу ООН-Хабитат "Положение женщин в городах в 2012-2013 годах", в городах будущего доля домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, будет возрастать.

16. Урбанизация приносит экономические, социальные и политические выгоды как городскому, так и сельскому населению. В городских районах создается среда, стимулирующая взаимодействие, нововведения, капиталовложения и хозяйственную деятельность. Они привлекают инвестиции и создают материальные блага. Они стимулируют социальное развитие и мобилизуют людские и технические ресурсы, что ведет к беспрецедентному росту производительности и конкурентоспособности.

17. Города вносят значительный вклад в валовой внутренний продукт (ВВП) стран. В наши дни более 70 процентов глобального ВВП вырабатывается в городах¹. На города в странах с высоким и средним уровнем дохода приходится 85 процентов и 73 процента ВВП, соответственно. В развивающихся странах экономическое значение городов также растет. Многие города в развивающихся странах вырабатывают непропорционально высокую долю национального дохода. Например, доля городов в ВВП Индии возросла с 37 процентов в 1960 году до 63 процентов в 2009 году. Мехико, на который приходится 24 процента населения Мексики, вырабатывает 27 процентов ее ВВП. Шанхай, в котором проживает всего 1,9 процента населения Китая, вырабатывает более 13 процентов ВВП страны, а на Йоханнесбург, где проживает 6 процентов населения Южной Африки, приходится 15 процентов ее ВВП. Высокая доля городов в ВВП стран недвусмысленно свидетельствует об экономическом значении городских районов².

18. С повышением благосостояния городов, растет и благосостояние удаленных сельских районов. Города могут улучшать доступ сельского населения к рынкам, образованию, здравоохранению, информации, технологии и другим услугам. Города могут также выступать в качестве центров торговли сельской продукцией и пунктов доступа к глобальным рынкам. С укреплением связи между городскими и сельскими районами трудящиеся, которые заняты в городах, но сохраняют дома в сельской местности, могут также вносить значительный вклад в повышение благосостояния городов.

19. Экономика городов развивается за счет использования преимуществ агломерации. Близость расстояния позволяет более эффективно использовать ресурсы и услуги, обмениваться знаниями и идеями. Она также повышает производительность, способствует нововведениям и стимулирует развитие. В то же время города не приносят положительные экономические и социальные результаты сами по себе, исключительно за счет урбанизации. Для того чтобы мобилизовать потенциал городов и избежать таких отрицательных внешних эффектов, как заторы, загрязнение окружающей среды, насилие и преступность, необходимо надлежащее планирование и руководство.

¹ Шестая сессия Всемирного форума городов, концептуальная записка о будущем городов (2012 год), размещено по адресу http://www.unhabitat.org/downloads/docs/11037_1_594393.pdf.

² ООН-Хабитат, *State of the World's Cities 2010/2011 – Cities for All: Bridging the Urban Divide* (London, 2010).

20. Города также выступают в качестве центров, где молодежь, женщины и беднота доказывают свою способность возглавить процесс своего собственного развития. Регенерация городов в значительной мере состоит в том, чтобы определять, какие виды практики проявляют свою эффективность в деле, и способствовать обмену такими видами практики и наращиванию их масштабов, поэтому заинтересованным субъектам необходимы партнерства с организованными низовыми женскими и молодежными сетями.

IV. Роль городов в создании благоприятных экономических возможностей для всех

21. Динамизм, который ассоциируется с современным городом, неизменно проявляется в росте запасов активов и объектов, а также в функциональных процессах, происходящих в сфере производства и потребления. Проблема во многих вариантах городов состоит в том, насколько такие запасы и потоки материальных и нематериальных активов приводят к росту доходов и благосостояния живущих в них людей. Города могут быть богатыми, но их жители могут быть отрезаны от любых преимуществ, создаваемых богатством.

22. Считается, что рабочие места, источники существования и возможности в своей совокупности представляют собой критически важный комплекс элементов, которые преобразуют рост экономики городов в рост доходов и повышение благосостояния. Это связано как с ростом емкости рынка труда, так и с укреплением возможностей, активов (включая как материальные, так и социальные ресурсы) и видов деятельности, которые создают возможности зарабатывать на жизнь.

23. Строгий гендерный подход имеет критически важное значение для решения проблемы улучшения доступа женщин к экономическим возможностям. Устранение структурных и системных препятствий и укрепление мер, направленных на создание возможностей для женщин – более эффективные средства, чем стремление к количественному наращиванию городских товаров и услуг. Такие меры связаны с преодолением существующих проблем в отношении доступа к достойным рабочим местам, образованию и квалификации, а также проблемы неоплачиваемого труда; препятствий на пути к приобретению земельных участков и строительству достойного крова, к приобретению материальных и финансовых активов, к гарантиям социальной защиты и безопасности, а также к эффективному участию в управлении городами. Гендерный аспект экономических возможностей в городах связан не только с созданием возможностей для преодоления факторов уязвимости и с повышением динамизма, но и с обеспечением социальной защиты для всех.

A. Проблема городской безработицы с уделением особого внимания молодежи и женщинам

24. Ожидается, что по мере роста населения городов городская экономика должна удовлетворять растущий спрос на рабочие места и источники существования, но в реальности все большее число молодежи и женщин, которые не в состоянии найти достойную работу, вынуждены заниматься низкооплачиваемой, уязвимой и/или неформальной работой. Создание рабочих мест и источников существования для всех, включая бездомных, жителей трущоб и скваттерных поселений, этнические меньшинства, мигрантов и кочующие общины, женщин- и молодежь-инвалидов, престарелых и членов домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, имеет решающее значение для сокращения бедности и повышения уровня жизни. Безработица и недостаточная занятость остаются серьезными проблемами, от которых непропорционально страдают молодежь и женщины, тогда как именно они обладают немалым потенциалом в качестве движущей силы нововведений и развития, когда им оказывается должная поддержка.

25. Сегодня молодые мужчины и женщины более образованны, чем когда бы то ни было в истории. Если они достигают зрелого возраста в условиях, которые гарантируют им надежные и равные возможности в сфере занятости и экономики, особенно на основе развития предпринимательства, они могут стать одной из важнейших движущих сил, содействующих развитию.

26. Демографический приоритет молодежи может выступать в качестве актива тех стран, в которых он наблюдается. Именно этот актив был основным фактором экономического успеха "тигров" Азии в 1980-х годах. Африка, самый молодой континент, 70 процентов населения которого моложе 30 лет, богата человеческим потенциалом молодежи. По мнению Международной организации труда (МОТ), сокращение безработицы среди молодежи хотя бы вдвое, позволило бы увеличить мировой ВВП примерно на 2,2-3,5 трлн. долл. США, т. е. на 4,4-7 процентов.

27. Молодость – самая продуктивная фаза жизни, и поэтому молодежь способна оптимальным образом использовать "преимущество городской жизни", под которым обычно понимается изобилие товаров и услуг в таких сферах, как здравоохранение, досуг, образование, удобства и возможности, характерные для городов. В то же время большинство городов сталкивается с серьезной проблемой, которая заключается в их неспособности воспользоваться знаниями молодых мужчин и женщин и создать для них надлежащие возможности в области занятости и источников существования. Многие города, переживавшие в прошлом экономический рост, не смогли достаточно обеспечить рабочих мест и источников существования для того, чтобы удовлетворить потребности своего растущего населения. В течение следующих 15 лет на глобальный рынок рабочей силы выйдут еще 600 миллионов человек, и большинством среди них будет городская молодежь в развивающихся странах³. Эти новоприбывшие 600 миллионов вступят в конкуренцию с нынешними 184 миллионами безработных и 550 миллионами рабочей бедноты.

28. Согласно докладу Генерального секретаря о содействии разработке согласованной программы действий по достижению Целей развития тысячелетия к 2015 году, (A/64/665), в 2008 году примерно 633 миллионов трудящихся зарабатывали менее 1,25 долл. США в день (рабочая беднота). Финансовый кризис 2008 года загнал за черту бедности еще 215 миллионов трудящихся, и глобальная безработица возросла до 6,6 процентов⁴. Рост безработицы среди молодежи является основной причиной социально-политических волнений, наблюдающихся в последнее время по всему миру. В общемировом масштабе молодежь подвержена безработице в три раза больше взрослых. Сегодня в мире ищут работу более 75 миллионов молодых мужчин и женщин, а общемировой уровень безработицы среди молодежи достигает 12,7 процентов.

29. Текущий глобальный экономический кризис также привел к росту числа уязвимых рабочих мест и численности рабочей бедноты. Данные с необходимой разбивкой свидетельствуют о том, что более 50 процентов трудящихся женщин в мире заняты на уязвимых рабочих местах. По данным анализа, проведенного МОТ в 27 странах, численность работающих бедных женщин превышает численность работающих бедных мужчин в 22 странах. Кроме того, наблюдается явная концентрация женщин в отраслях, для которых в целом характерны низкая оплата труда, высокая продолжительность рабочего дня и неформальные трудовые процедуры⁵. Также важно отметить, что безработица среди молодых женщин выше безработицы среди молодых мужчин. Например, в Южной Африке безработица среди молодых женщин составляет 54,6 процента, а среди молодых мужчин - 47,2 процента. В Греции безработица среди молодых женщин составляет 40,6 процента, а среди молодых мужчин - 26,7 процента.

30. В результате высокой безработицы молодые мужчины и женщины в городах вынуждены владеть жалкое существование в малопродуктивном неформальном секторе. Даже в Европе 17 процентов трудящейся молодежи зависят от неформальной экономики⁶. Неформальная экономика представляет собой источник занятости для огромного большинства городской бедноты, особенно женщин, в развивающихся странах, и на нее приходится значительная доля экономики этих стран. Хотя неформальный сектор широко признается как постоянный и значительный элемент национальной экономики, лишь несколько стран, включая Колумбию, Мексику, Таиланд и Южную Африку, успешно сформулировали нормы, направленные на повышение производительности в этом секторе. Также важно отметить, что во многих городах развивающихся стран неформальная экономика растет гораздо быстрее официальной, что ведет к гендерному разделению труда и ухудшению условий труда женщин. В свете быстрых изменений глобальных экономических условий необходимо признать тот значительный вклад, который женщины вносят своим неоплачиваемым трудом в городах и общинах, поскольку нередко такие женщины и их вклады остаются просто незамеченными. Зонирование и нормы землепользования в интересах роста городов, отсутствие надлежащих определений и показателей для оценки и валоризации труда женщин, равно как и насилие в отношении женщин, оказывают отрицательное влияние на их благополучие в городах⁷.

³ World Development Report (2013). Jobs, World Bank, Washington D. C.

⁴ International Labour Office, Global Employment Trends, (Geneva, International Labour Organization (ILO), 2010).

⁵ International Labour Office, "Making the crisis recovery work for women" (Geneva, 2011).

⁶ ILO, "Global employment outlook" (Geneva, 2012).

⁷ Jacqueline Leavitt and Regina K. Pritchett, "Women, cities and economic empowerment", proceedings of the experts group meeting on women's economic empowerment in cities, Harvard University, Cambridge, Massachusetts, June 2012.

В. Как города могут создавать рабочие места и экономические возможности для всех

31. С самого начала необходимо отметить, что устойчивый рост экономики является необходимым, но не достаточным условием для создания рабочих мест и источников существования. Поскольку более 90 процентов рабочих мест в развивающихся странах приходится на частный сектор, правительствам следует проводить политику поддержки мощного роста при руководящей роли частного сектора. Такую политику необходимо дополнять мерами и программами в интересах бедноты, молодежи и женщин. Городам также необходимо проводить в жизнь политику и программы поддержки развития своей рабочей силы и мобилизации частного сектора на создание и расширение предприятий, а также на обучение и наем сотрудников. Также существует необходимость укрепления стратегий создания экономических возможностей для женщин на основе совершенствования городского планирования, руководства и базовых услуг, что является непреложным условием для достижения справедливого распределения благосостояния в городах.
32. Извечное неравенство возможностей лишает молодежь, женщин и уязвимые группы населения их права на город. Неравенство доступа начинается в детстве и сохраняется как в молодости, так и в зрелом возрасте. Важно понимать, что положение человека до занятости - т. е., доступ или отсутствие доступа к начальному, среднему и высшему образованию, в значительной мере определяет его или ее шансы на получение работы и на использование других возможностей получения дохода. Образование - самый мощный уравниватель возможностей.
33. Решающее значение имеют макроэкономическая стабильность и инвестиции в человеческий капитал. Города должны уделять должное внимание образованию и квалификации своей рабочей силы, что чрезвычайно важно для создания достойных рабочих мест. Опыт как промышленно развитых, так и развивающихся стран в ходе текущего экономического кризиса свидетельствует о том, что те города, которые в должной мере инвестировали в начальное и среднее образование, более быстро справились с восстановлением, невзирая на финансовые ограничения. Повышение квалификации подразумевает связь образования с техническим и профессиональным обучением, включая информационно-коммуникационную технологию (ИКТ). Работники, имеющие более высокую квалификацию, обеспечивают повышенную производительность и обладают потенциалом более высоких заработков и более высокого уровня жизни. Фирмы, нанимающие более квалифицированных работников, получают более высокую отдачу от своих капиталовложений, и часть такой отдачи может использоваться для повышения оплаты труда их сотрудников или реинвестирования, которое приводит к созданию новых рабочих мест.
34. Значительная доля городской бедноты в развивающихся странах занята в неформальной экономике. Например, в Ханое в неформальном секторе занято 50 процентов рабочей силы города. В городах Западной Африки эта доля еще выше - 76 процентов в Ниамее и 83 процента в Ломе. Во всех городах в неформальном секторе занято больше женщин, чем мужчин. Например, в Абиджане в неформальном секторе работают 90 процентов рабочей силы женщин и 70 процентов рабочей силы мужчин⁸. В городской политике, стратегиях и программах экономического развития следует принимать во внимание важный вклад неформального сектора в создание национального дохода и рабочих мест. Неформальный сектор не является ни отсталым, ни маргинальным. Скорее наоборот - его производительность имеет решающее значение для производительности городов в целом, поэтому вместо того, чтобы пытаться подавить его, городским властям следует его поддерживать.
35. Одним из наиболее важных экономических и социальных вкладов женщин в общее функционирование городов является их неоплачиваемая работа по уходу за домом, которую директивные органы часто игнорируют. Например, в Мексике женщины, имеющие оплачиваемую работу, еще 33 часа в неделю занимаются работой по дому и воспитанием детей, а мужчины - всего шесть часов⁹. Такая работа по дому налагает на женщин дополнительное бремя, сокращая их способность заниматься расширением своих возможностей и повышением своего экономического благосостояния. Она также препятствует развитию потенциала среди

⁸ J. Herrera and others, *Informal Sector and Informal Employment: Overview of Data for 11 Cities in 10 Developing Countries*, working paper No. 9 (Cambridge, Massachusetts, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), 2012).

⁹ Joke Swiebel, "Unpaid work and policy-making: towards a broader perspective of work and employment", Department of Economic and Social Affairs, discussion paper No 4, 1999 available at <http://www.un.org/esa/desa/papers/1999/esa99dp4.pdf>.

более молодых поколений женщин, занятых такого рода деятельностью. Лицам, отвечающим за разработку политики в городах, необходимо признать такую работу и найти для нее экономический эквивалент стоимости посредством использования таких механизмов, как обследование распределения времени и гендерные аудиты, пенсионные планы и социальные выплаты. Уделение непосредственного внимания бремени ухода за детьми и других видов неоплачиваемой работы по уходу, которую обычно выполняют женщины, может включать общинные варианты ухода, ясли и учреждения по уходу при рабочих местах и специализированные частные и/или государственные заведения.

36. Также необходимы механизмы поддержки малых предприятий и самозанятых. Они включают улучшение возможностей для обучения с целью повышения диверсификации конкурентоспособной неформальной деятельности, облегчение доступа к кредитам на льготных условиях, оказание помощи в развитии условий гигиены и безопасности труда, а также сокращение и/или поэтапную отмену платы за формализацию предприятий.

37. Посредством совместных усилий местных органов власти, частных и других негосударственных партнеров городам необходимо выявлять и использовать свои характерные преимущества с целью создания возможностей в области производительной занятости и роста доходов их жителей. Это требует от них понимания местных экономических условий, включая их сильные и слабые стороны, предлагаемые ими возможности и угрозы, с которыми они сталкиваются. Помимо максимального использования преимуществ своего местоположения и других естественных преимуществ, городам следует мобилизовать экономику агломераций, проводя политику смешанного землепользования, используя стимулы и стратегические государственные инвестиции, способствующие повышению плотности населения, сообщаемости и пространственному балансу экономических возможностей и городских услуг.

38. В настоящее время экономическое развитие на местном уровне широко рассматривается как эффективная стратегия достижения открытого для всех экономического роста и территориального развития. Такой процесс развития построен на ведущей роли местных факторов, участия всех заинтересованных сторон и направлен на стимулирование государственного сектора, объектов гражданского общества, женских и молодежных организаций и частных сторон на работу в партнерстве по проектированию и осуществлению местных стратегий развития с учетом сильных и слабых сторон соответствующих регионов и местностей. Местные стратегии экономического развития, которые направлены на укрепление связей между экономическим ростом и созданием рабочих мест, в настоящее время пользуются широким признанием как мощные инструменты развития в целом. Местные инициативы по экономическому развитию способствуют укреплению руководства на местном уровне благодаря активизации участия заинтересованных субъектов, партнерству между различными действующими лицами и укреплению взаимосвязей между различными уровнями государственного управления.

39. Все вышеизложенное свидетельствует о том, что содействие эндогенному экономическому росту (то есть, экономическому росту, который генерируется на местах, в регионах и странах как прямой результат внутренних процессов) является ключом к расширению производства товаров и услуг, углублению рынков и укреплению множителей доходов и занятости при одновременном достижении устойчивости. Местные стратегии и стимулы экономического развития, которые сосредоточены на нетоварных отраслях, местных активах, местных множителях и местной покупательной способности, имеют особую важность, поэтому значительный акцент на местный уровень в сочетании со способностью использовать глобальные рынки является важным фактором создания жизнеспособной экономики.

40. Чрезмерное и неуместное регулирование повышает стоимость вхождения на рынок и работы на нем, тем самым усугубляя разделение экономики на формальный и неформальный секторы. Благоприятная нормативная среда, включающая надлежащую систему стимулирования, может позволить эффективно снизить издержки на учреждение предприятий и ведение деловых операций, тем самым повышая выгоды формализации. В этих целях правительствам следует упрощать процедуры регистрации и лицензирования и проводить справедливую политику в области налогообложения и торговли.

41. Доступ к информационно-коммуникационной технологии - еще одна важная область, в которой необходимо стимулирование, поскольку она позволяет расширять экономические возможности за счет создания возможностей занятости. Рост использования приложений для мобильных телефонов и их влияния свидетельствует о наличии огромного неиспользованного потенциала. Молодежь, которая является самой крупной демографической группой пользователей ИКТ, и женщины, которые вынуждены изыскивать компромиссы между работой

по дому и работой за вознаграждение, либо сталкиваются с ограничением местных рыночных возможностей, могут значительно выиграть от улучшения доступа к ИКТ при условии поддержки за счет надлежащей политики соответствующих учреждений.

42. Сектор жилищного строительства можно по праву назвать движущей силой развития на местах. Строительство новых домов и улучшение домов существующих, как и капиталовложения в "зеленые" здания, создают немалые возможности для занятости, особенно для молодежи. Жилищный сектор также создает огромный спрос на комплектующие и материалы и тем самым вносит значительный вклад как в местную, так и в национальную экономику.

43. Непосредственно в строительстве жилья в странах с развивающейся экономикой занято от 7 до 10 процентов рабочей силы¹⁰. В то же время общая доля рабочей силы, занятой в секторе жилья, включая связанные с жильем отрасли, гораздо выше. В строительстве доступного по цене жилья занято большое число неквалифицированной молодежи и создаются возможности для создания малых предприятий женщинами. Местное производство строительных материалов, обслуживание и ремонт зданий позволяют создать большое число рабочих мест и других возможностей для получения доходов в городских районах.

44. Рост жилищного фонда в городах ведет непосредственно к увеличению базы обложения налогом на недвижимость, который, при условии эффективности его сбора, может позволить увеличить налоговые поступления местных городских органов власти. Рост муниципальных поступлений может использоваться для развития инфраструктуры и услуг как в малых, так и в больших городах. Кроме того, хозяйственная деятельность, возникающая благодаря связи жилищного строительства и благоустройства с другими отраслями, может также способствовать увеличению доходов местных органов власти за счет различных налогов и сборов.

45. Удачно размещенное, обслуживаемое и качественное жилье приносит положительные результаты, особенно для женщин. Время и силы, которые отнимает повседневная работа по дому, могут сокращаться, и женщины могут высвободиться для участия в производительной деятельности, приносящей доход. Это, в сочетании с улучшением доступа к водоснабжению и санитарии, позволяет улучшить состояние здоровья и сократить репродуктивное, трудовое и временное бремя, налагаемое на женщин.

46. Надомные предприятия, включая мелкомасштабную розничную торговлю, производство продуктов питания и такие услуги, как пошив и ремонт одежды - еще один значительный компонент местного экономического развития. Посредством планирования смешанного землепользования, надлежащего городского проектирования и установления местных норм местные органы власти могут создавать благоприятную политическую среду для производительной деятельности на дому. Например, 77 процентов всех предприятий в Ботсване и Замбии являются надомными, в Венесуэле 45 процентов занятых в отрасли пошива одежды работают на дому, а в Дар-эс-Саламе (Танзания) 64 процента домашних хозяйств, возглавляемых женщинами, используют свое жилье в качестве базы для хозяйственной деятельности.

47. Учитывая тот факт, что государственные ресурсы во многих городах ограничены, важно содействовать интеграции и операционализации роли низовых женщин и молодежи в планировании их собственного развития, содействуя работе по развитию инициативы общин и соответствующим организациям, союзам и сетям.

48. Инфраструктура представляет собой еще один важный фактор, который способствует экономическому и социальному развитию и созданию рабочих мест в долгосрочной перспективе, особенно в условиях экономических кризисов. Капиталовложения в инфраструктуру и возобновляемые источники энергии в значительной мере способствуют созданию рабочих мест и экономических возможностей. По данным МОТ, расходование 1 млрд. долл. США на крупные проекты в области инфраструктуры в развитых странах позволяет создать 28 000 рабочих мест – как напрямую, так и косвенно, примерно в равных долях. С другой стороны, расходы на инфраструктуру в развивающихся странах позволяют создать гораздо больше рабочих мест. Например, расходование 1 млрд. долл. США на инфраструктуру в Латинской Америке может привести к прямому созданию примерно

¹⁰ Anna Kajumulo Tibaijuka, *Building Prosperity: Housing and Economic Development* (London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2009).

200 000 рабочих мест¹¹. Улучшение инфраструктуры также приводит к ценной для всех экономии времени и повышает социальную открытость, облегчая передвижение работников по уходу за детьми, престарелых и инвалидов. Совершенствование инфраструктуры также повышает безопасность в городах, создает возможности для отдыха и досуга для всех.

49. Улучшение доступа к питьевой воде позволяет добиться ценной экономии времени, которое в свою очередь может использоваться для производительной деятельности, сокращая бремя, налагаемое на женщин и девочек и улучшая состояние здоровья населения в целом. Вода является экономически производительным активом, и поэтому надлежащие капиталовложения в инфраструктуру, связанную с питьевой водой, имеют важное значение. Общемировая экономия времени, которая может быть достигнута в результате выполнения Цели развития тысячелетия 7 С, связанной водоснабжением и санитарией, по оценкам, составит 4 миллиарда рабочих дней ежегодно¹², и улучшение доступа к воде позволит сократить дефицит времени, с которым сталкиваются женщины во многих развивающихся странах, и активизировать их участие в рынке рабочей силы.

50. Хотя в условиях рыночной экономики большинство рабочих мест создается в частном секторе, в условиях экономических кризисов правительствам следует играть более активную роль в создании рабочих мест, поскольку в таких условиях возможности частного сектора по созданию рабочих мест значительно сокращаются¹³. Создание прямых возможностей для занятости посредством чрезвычайных программ общественных работ и программ гарантий занятости – лишь два способа, которые правительства могут использовать для создания рабочих мест в условиях кризисов. Правительствам также следует закладывать основы социальной защиты уязвимых и неимущих, особенно в периоды экономических трудностей. Без таких систем защиты и целенаправленной поддержки можно легко растерять достижения в области сокращения бедности. Продуманные социальные программы и нововведения, облегчающие доступ бедноты к таким социальным услугам, как образование и здравоохранение, оказывают непосредственное положительное влияние на производительный и воспроизводительный потенциал общества.

51. Следует подчеркнуть, что надлежащее управление городами – ключ к обеспечению их устойчивости, эффективности, транспарентности, подотчетности и безопасности. Рационально управляемые города позволяют создавать справедливые возможности для всех, особенно для молодежи, женщин, инвалидов, меньшинств и маргинализированных групп населения. Необходимо содействовать участию молодежи и особенно женщин в процессах принятия решений на всех уровнях и признать, что женщины имеют решающее значение для достижения положительных перемен в обществе. Городам необходимо учитывать особые потребности женщин, престарелых, инвалидов и находящихся в невыгодном положении групп населения при проектировании и осуществлении планов, законодательства и бюджетных ассигнований.

V. Экономика городской структуры

52. Надлежащее городское планирование является ключевым элементом эффективных, функциональных, справедливых и устойчивых городов и городских районов. Городской структурой называется пространственная конфигурация города или городского района, т. е., модели, пространственные характеристики и качества городского устройства. Городская структура тесно связана с динамикой хозяйственной деятельности города. Некоторые виды городской структуры, включая высокую плотность населения, хорошую сообщаемость и смешанное землепользование, могут способствовать повышению эффективности хозяйственной деятельности¹⁴.

53. К центральным компонентам городской структуры относятся плотность населения, смешанное землепользование, сообщаемость транспорта, планирование развития застройки и общественных пространств, которые определены ниже. Важно отметить взаимосвязанность

¹¹ ILO, "Investments in infrastructure: an effective tool to create decent jobs", Global jobs pact policy brief No. 1 (Geneva, 2010).

¹² Andrew Scott and Prachi Seth, "Infrastructure services post-2015" (London, Overseas Development Institute, 2012).

¹³ Maikel Lieuw-Kie-Song and Kate Philip, *Mitigating a Job Crisis: Innovations in Public Employment Programmes*, Employment report No. 6 (Geneva, ILO, 2010).

¹⁴ KyeongAe Choe and Brian Roberts, *Competitive Cities in the 21st Century: Cluster-based Local Economic Development* (Philippines, Asian Development Bank, 2011).

этих компонентов. Например, плотность населения благотворна только в том случае, если она дополняется сообщаемостью транспорта и общественными пространствами.

54. *Повышение плотности населения до устойчивых уровней.* Повышение интенсивности заполнения земельных участков и деятельности приводит к обеспечению устойчивой плотности населения, которая сдерживает или сокращает "расползание" городов и истощение ограниченных ресурсов. Повышение близости местоположения, в свою очередь, облегчает поставки и распределение товаров и услуг. Эффективное пространственное планирование в сочетании с надлежащим земельным законодательством и политикой позволяет сокращать расходы на инфраструктуру. Помимо уплотнения пригородов и исправления последствий расползания территории, землепользование может быть интенсифицировано посредством перепланировки и новой застройки площадей, планирования повышенной плотности на новых площадях, вторичной застройки (т. е., очистки и благоустройства земельных участков, ранее использовавшихся в промышленных и некоторых коммерческих целях), конверсии зданий и благоустройства территорий, ориентированных на транзит.

55. *Поощрение социального разнообразия и смешанного землепользования.* Планирование землепользования может обеспечивать определенные группы видов землепользования в надлежащих местах при сохранении необходимой гибкости для адаптации к изменениям потребностей населения. Городское планирование должно содействовать развитию общественных пространств, обеспечивающих встречи, взаимодействие и диалог между различными социальными и этническими группами. Кроме того, физические городские структуры облегчают сообщение между местами хозяйственной деятельности и жилыми районами, обеспечивая занятость и услуги на уровне микрорайонов, что положительно сказывается на производительности, инфраструктуре, сбалансированности, качестве жизни и окружающей среде. Городское проектирование укрепляет и активизирует структуры посредством создания инфраструктуры и объектов (образования, здравоохранения, торговли, производства и культуры/развлечений). В случае переселения необходимо уделять особое внимание взаимосвязи между жильем для переселения, с одной стороны, и рабочими местами и источниками существования, с другой стороны.

56. *Разработка стратегий смешанных перевозок.* В городском планировании можно предусмотреть альтернативы наблюдающейся повсеместно в настоящее время зависимости от частных моторизованных транспортных средств и активизировать использование общественного транспорта в сочетании с немоторизованными транспортными средствами и обустроенными пешеходными тротуарами. Комплексные стратегии городского транспорта повышают производительность и сокращают время в пути. Совершенствование систем перевозок также приносит такие экологические преимущества, как повышение качества воздуха посредством сокращения выхлопных газов. Для обеспечения равных возможностей мобильности необходимо учитывать доступность транспорта для всех потенциальных пользователей, включая инвалидов и престарелых.

57. *Планирование развития наполнения и направляемый рост.* В целях обеспечения надлежащей плотности и ценовой доступности земельных участков в городах в городском планировании необходимо сочетать планирование развития наполнения и направляемый рост. Развитие наполнения может вдохнуть новую жизнь в запущенные районы города. В тех развивающихся странах, где урбанизация происходит быстрыми темпами, необходимо благоустраивать новые площади в интересах новоприбывающих для того, чтобы избежать дальнейшего распространения трущоб. Надлежащее планирование пространственных моделей помогает сокращать нагрузку на земельные ресурсы, способствовать оказанию городских услуг и облегчать бремя, налагаемое на существующую инфраструктуру. Кроме того, перспективное планирование позволяет сдерживать спекуляцию земельными участками, одновременно облегчая получение доступного жилья и городских услуг.

58. *Развитие комфортных общественных мест и оживленных улиц.* Общественные места и улицы должны рассматриваться как многофункциональные зоны социального взаимодействия, экономического обмена, городских источников существования и культурного самовыражения широкого разнообразия жителей городов - как мужчин, так и женщин. Задача планирования заключается в организации общественных мест, а задача их проектировании - в стимулировании их использования, одновременно укрепляя чувство идентификации и принадлежности. Безопасность представляет собой важный аспект, который наряду с жизненно важной инфраструктурой необходимо учитывать в каждом проекте. При посредстве соответствующих консультаций в городском планировании и проектировании общественных мест необходимо обеспечивать соблюдение интересов и учет проблем трудящихся

неформальной экономики. Планирование городов без учета деятельности и вклада неформальной экономики не может более считаться ни устойчивым, ни оправданным.

59. Отсутствие этих элементов, в частности, высокой плотности населения, связывается с неудовлетворительной городской структурой и отрицательно сказывается на функционировании городов. Низкая плотность населения в городах чревата многочисленными отрицательными последствиями с точки зрения издержек для города, фирм и жителей. Строительство и обслуживание городской инфраструктуры и предоставление таких услуг, как несение полицейской службы, доставка почты и уход на дому в условиях расположения территории городов становятся все более дорогостоящими. Удовлетворение новых потребностей в инфраструктуре налагает дополнительное бремя на бюджеты правительств и на налоги граждан. Расстояния, которые необходимо преодолевать в городских районах с низкой плотностью населения, увеличивают расход времени и энергии на перевозки людей и доставку товаров, тем самым повышая стоимость производства товаров и услуг, что, в свою очередь, сказывается на прибылях предприятий и на их склонности к инвестированию и увеличению рабочих мест. Если таким тенденциям не противопоставляются достаточно мощные естественные преимущества, города с низкой плотностью населения, как правило, менее привлекательны для фирм и трудящихся, которые стремятся найти более перспективные рынки и возможности.

60. Неудовлетворительная городская структура также чревата отрицательными социальными последствиями. Для отдельных жителей низкая плотность городского населения приводит к увеличению времени и расходов в пути, что нередко оказывает непропорциональное отрицательное воздействие на группы населения, и без того находящиеся в невыгодном положении. В таких городах, как Сьюдад-Хуарес (Мексика) и Йоханнесбург (Южная Африка) некоторые домашние хозяйства тратят на транспорт до 30 процентов своего ежемесячного дохода.

61. С другой стороны, высокая плотность городского населения может способствовать поглощению последствий роста населения, развитию экономики агломерации, повышению производительности городов и сохранению качества окружающей среды соответствующего региона. Градостроительство, предусматривающее смешанное землепользование и высокую плотность населения, позволяет активизировать экономическое и социальное взаимодействие между людьми с разными уровнями доходов. Сокращение расстояний благодаря высокой плотности населения в сочетании со смешанным землепользованием также позволяет использовать альтернативные транспортные средства, включая велосипеды, и стимулирует рост производительности и повышение сбалансированности. В городе Фрайбург (Германия) была проведена конверсия и застройка территории, ранее принадлежавшей вооруженным силам, и теперь на этом месте размещено эко-поселение с относительно высокой плотностью населения из расчета на гектар и смешанным землепользованием, которое предлагает рабочие места, доступные с использованием преимущественно немоторизованной транспортной инфраструктуры¹⁵. Кроме того, транспорт, предназначенный исключительно для женщин, во многих случаях обеспечивает женщинам, девочкам и школьникам необходимую безопасность.

62. Уплотнение городского населения может достигаться за счет соответствующих государственных ассигнований, механизмов регулирования и стимулов. Соответствующие меры включают повышение эффективности использования городских земельных ресурсов, сокращение размеров участков, стимулирование строительства многоэтажных зданий, повышение процента застройки и проведение в жизнь городских норм, допускающих размещение компаний в жилых районах. Например, стратегия уплотнения населения Йоханнесбурга 2009 года свидетельствует о том, что городу удалось одновременно разбить земельные ресурсы на участки меньшего размера и консолидировать кварталы с целью повышения плотности населения существующих микрорайонов¹⁷.

63. Данные подходы отличаются от многих сконцентрированных на микрорайонах проектов и инициатив, в которых, как правило, игнорируется городская структура в целом, как это было в Буэнос-Айресе¹⁶ или Дакаре¹⁷. Хотя исследования внутригородских различий муниципальных расходов немногочисленны, одно из исследований по Буэнос-Айресу

¹⁵ UN-Habitat, *Urban Patterns for a Green Economy: Leveraging Density* (Nairobi, UN-Habitat, 2012).

¹⁶ Adriana Clemente and others, "Arguments regarding inclusion in the city: continuities and ruptures in the production and appropriation of habitat in Latin America: the case of the metropolitan area of Buenos Aires (AMBA) 2002-2012", paper presented at the World Urban Forum, Naples, 2012.

¹⁷ Michael Cohen, "Aid, density, and urban form: anticipating Dakar", *Built Environment*, vol. 33, No. 2 (31 May 2007).

свидетельствует о том, что в 1990-х годах 68 процентов местных муниципальных расходов создавали блага для 11 процентов населения города¹⁸. Это показывает, что пространственное неравенство в известной степени является результатом положения на местах.

64. В то же время застройка более высокой плотности связана с многочисленными рисками и проблемами, которые требуют решения. Местные органы власти должны обладать достаточными полномочиями по введению норм, контролю городской структуры и качества зданий. Новые уровни плотности городского населения также могут потребовать разработки и проведения в жизнь более сложных законов о собственности и сдаче в аренду, регулирующих владение земельными участками и застройку. Городам следует провести тщательную оценку своих возможностей по введению и проведению в жизнь справедливых норм, перед тем, как пытаться оказать влияние на плотность городского населения. Например, в рамках программы радикальной перестройки и переселения в Уагадугу была предпринята попытка уплотнения неформальных поселений, занимавших 71 процент площади города, до территории, занимающей всего 7 процентов. Необеспечение уплотненных районов достаточной инфраструктурой услуг привело к стихийной спекуляции земельными участками и возобновлению процесса расползания территории¹⁷.

65. Приведенные выше доводы свидетельствуют о том, что неуправляемые тенденции к пространственному расширению городов при низкой плотности населения, включая тенденции к полицентричности в крупных урбанизированных районах и к децентрализации хозяйственной деятельности в городах, могут понижать эффективность городов, как с точки зрения экономики, так и с точки зрения обеспечения социальной справедливости.

VI. Финансирование градостроительства с использованием земельных ресурсов

66. Недостаток финансовых ресурсов, имеющихся для поддержки и обеспечения быстрых процессов градостроительства, представляет собой одну из основных проблем, с которыми сталкиваются городские органы власти в развивающихся странах. Многие городские органы власти страдают от крайней нехватки ресурсов и поэтому оказываются не в состоянии справиться с непрерывно растущим спросом на базовые услуги и новую инфраструктуру, а также с обслуживанием и текущим ремонтом существующей инфраструктуры и предоставлением услуг. Для эффективного решения этой проблемы городским органам власти необходимо испытывать новаторские механизмы выработки дополнительных ресурсов, включая заимствование на рынках капитала, выявление рентабельных проектов, привлекательных для частного сектора, приватизацию сбора муниципальных поступлений и предоставления муниципальных услуг, а также формирование государственно-частных партнерств.

67. Городские земельные ресурсы представляют собой ключевой фактор производства и источник финансирования экономических возможностей. Когда традиционных источников доходов недостаточно, такие новаторские методы финансирования с использованием земельных ресурсов, как перехват прироста стоимости земли, представляют собой эффективный способ увеличения поступлений местных органов власти. Использование построенной на участии и инклюзивной реорганизации земельных ресурсов может стать эффективным средством извлечения дополнительных доходов и перераспределения как нагрузки, так и преимуществ, возникающих в результате роста или обновления городов. Кроме того, уплотнение населения и смешанные формы землепользования приводят к повышению стоимости всей недвижимости и тем самым к увеличению налоговой базы городов.

68. Перехват прироста стоимости земельных ресурсов, при его надлежащем использовании в сочетании с другими инструментами, может стать мощным средством публичного финансирования, благодаря которому прирост стоимости земельных ресурсов за счет муниципальных инвестиций полностью или частично изымается муниципальным сектором для использования в муниципальных целях. Прирост стоимости частных земельных участков (прирост капитала) за счет муниципальных инвестиций представляет собой незаработанную прибыль землевладельцев, которые не несут никаких дополнительных расходов. Такие незаработанные прибыли могут перехватываться либо напрямую за счет налогов на недвижимость, компенсационных сборов и иных форм налогов, либо посредством их преобразования в связанные с земельными ресурсами блага, включая благоустройство на

¹⁸ Michael Cohen and Dario Debowicz, "Las cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad urbana", *Medio Ambiente y Urbanización*, vol.56, pp.3-20 (2001).

местах и продаже прав на застройку. Перехват прироста стоимости земельных ресурсов представляет собой способ интернализации положительных внешних эффектов муниципальных капиталовложений и перенаправления полученного капитала на предоставление публичных услуг и обустройство общественных мест.

69. Финансирование за счет перехвата прироста стоимости земельных ресурсов, как правило, связано с дорогостоящими проектами усовершенствования инфраструктуры транспорта. Поскольку осуществление таких проектов приводит к росту стоимости частных земельных участков, перехват даже небольшой части такого прироста стоимости может облегчить финансирование проектов в области инфраструктуры транспорта. При введении любой формы налогообложения земельных ресурсов и недвижимости, включая перехват прироста стоимости, важно не карать и не подрывать частные инвестиции, а также права землеуладения для всех, особенно для городской бедноты, молодежи и женщин. Инфраструктура транспорта является движущей силой застройки, поэтому застройка должна вносить свой вклад в финансирование транспорта.

70. Когда местные органы власти используют городские земельные ресурсы для извлечения поступлений, им необходимо принимать во внимание права и обязанности граждан. Гарантии прав на землю и недвижимость для всех, включая такие уязвимые группы, как городская беднота и женщины, наряду с повышением эффективности и транспарентности рынков недвижимости, способствуют расширению возможностей для обеспечения благосостояния и создания рабочих мест в городах.

71. Помимо изыскания новых источников поступлений городским органам власти также необходимо внедрять более действенные и эффективные механизмы сбора налоговых поступлений из существующих источников. Надлежащие малорасходные системы регистрации и кадастров земельных ресурсов могут выступать в качестве жизненно важных источников информации для эффективного функционирования систем финансирования с использованием земельных ресурсов. Хотя связанные с земельными ресурсами налоги представляют собой наиболее распространенный источник муниципальных налоговых поступлений, на деле они используются довольно редко. Во многих случаях городские органы власти игнорируют различные сборы и выплаты, включая оплату лицензий на предпринимательскую деятельность, которые представляют собой хороший источник поступлений. Муниципалитетам необходимо устанавливать сборы, соответствующие рыночной стоимости и доступные для большинства населения. Учитывая постепенное укрепление роли местных органов власти и частного сектора в предоставлении услуг, муниципальным органам власти следует совершенствовать свои методы управления, организацию и возможности с тем, чтобы обеспечивать свою финансовую устойчивость. Одним из ключевых элементов такой работы является наличие соответствующих возможностей и политической воли, необходимых для разработки и проведения в жизнь соответствующих норм. Центральным органам власти следует повышать финансовую самостоятельность муниципальных органов в деле перестройки их налоговой базы и полномочий по сбору налогов. Кроме того, в тех случаях, когда заимствование считается необходимым в качестве источника поступлений, необходимо предусматривать конкретные положения для каждого города, исходя из его платежеспособности. Городским органам также следует осваивать государственно-частные партнерства в целях определения и проведения в жизнь методов совершенствования инфраструктуры и услуг.

VII. Вывод

72. В настоящем документе привлекается внимание к насущной проблеме реализации производительного потенциала городов, особенно в целях создания экономических возможностей для всех. В нем подчеркивается, что здоровое экономическое развитие в городах закладывает основы устойчивого градостроительства, особенно в условиях сбалансированного и справедливого распределения материальных благ. Хотя потенциал динамики городов зависит от многих факторов, его реализация достигается не сама по себе. Данный процесс необходимо планировать, направлять и контролировать.

73. В документе приводятся доводы в подтверждение того, что эффективная городская политика должна начинаться с рабочих мест и доходов. Без этих важнейших компонентов жизнь в городах нереальна. Проблема заключается в том, чтобы отразить это понимание в политике, регулирующей городское планирование, распределение капиталовложений и кредитов, функционирование местной экономики, - как формальной, так и неформальной - финансирование градостроительства с использованием земельных ресурсов и функциональность пространственной городской структуры. В документе содержатся вопросы и темы для обсуждения, а также отмечаются многие инструменты, которые могут применяться

для решения этой проблемы, от инфраструктуры до политики, налогообложения, норм и конкретных инструментов планирования, причем в единых экономических рамках.

74. В документе подчеркивается, что уделение особого внимания молодежной и гендерной проблематике при решении проблемы экономических возможностей требует серьезного рассмотрения системных аспектов градостроительства. Помимо демографических данных и соотношений между полами, необходимо уделять внимание целому ряду факторов, которые препятствуют реализации данными социальными группами их потенциала и его использованию в полной мере. Кроме того, подчеркивается необходимость признания вкладов женщин и молодежи и развития соответствующих видов практики и стратегий на основе партнерств и содействия применению таких видов практики и стратегий в более широких масштабах.

75. Документ исходит из надежды на то, что в ходе обмена мнениями, который, как ожидается, состоится в ходе диалога, будут выработаны конкретные и доказательные выводы относительно основных стратегических мер, которые позволят улучшить экономические возможности для всех в любых городских условиях. Ожидается, что, проанализировав приобретенный опыт, государства-члены и партнеры определят некоторые проблемы и препятствия, с которыми они столкнулись, а также средства, которые можно мобилизовать. Диалог может оказать содействие дальнейшему определению роли, которую ООН-Хабитат может играть на местном, региональном, национальном и глобальном уровнях в осуществлении мер поддержки, направленных на улучшение экономических возможностей для всех. Также ожидается, что взаимодействие с партнерами по развитию в ходе диалога может вскрыть потенциальные области, где может быть оказана краткосрочная, среднесрочная и долгосрочная поддержка.

76. В документе признается, что важна как производительность, так и сбалансированность. Фактически они невозможны друг без друга, и обе эти задачи должны быть в срочном порядке сосредоточены на нуждах беднейших и наиболее уязвимых группах городского населения, а также на нуждах молодежи и женщин. Упор на внутренний или эндогенный рост также подразумевает признание того факта, что хотя определение правильной внутренней политики имеет чрезвычайно важное значение, городским органам власти не менее важно помнить о глобальных и национальных экономических условиях и угрозах, включая изменение климата и финансовую неустойчивость.

77. В оперативном смысле такой подход означает, что ООН-Хабитат необходимо уделять более сфокусированное внимание четырем областям: эндогенному местному экономическому развитию с целью создания рабочих мест и экономических возможностей на местном уровне, созданию экономических возможностей для молодежи и женщин, городской структуре и ее воздействию на обеспечение экономической эффективности и устойчивости и новаторским методам финансирования с использованием земельных ресурсов для финансирования городской инфраструктуры и услуг и тем самым для поддержки экономического развития. Достижение прогресса в решении этих проблем может положительно сказаться на положении с каждой из них и в процессе помочь ориентировать работу ООН-Хабитат на решение первоочередных задач развивающихся стран.

VIII. Вопросы для обсуждения

78. Возможно, участники пожелают рассмотреть следующие вопросы для обсуждения:

a) Каковы основные препятствия на пути создания рабочих мест и возможностей источников существования молодежи и женщин в городах? Каким успешным опытом в данном вопросе можно обменяться?

b) Какие меры могут принять страны, не имеющие мощной индустриальной базы, для создания достаточных возможностей трудоустройства в других отраслях? Какие меры могут быть приняты городами и правительствами для мобилизации технологии на расширение экономических возможностей?

c) Как городам оценивать воздействие их хозяйственной политики на занятость и обеспечивать, чтобы повышение производительности вело к созданию новых рабочих мест, особенно для молодежи и женщин?

d) Как городам обеспечить контроль и расширить доступ к таким материальным активам, как земля, жилье и общественная инфраструктура, особенно для молодежи и женщин?

e) Какие меры могут принять города для активизации эффективного участия женщин и молодежи в процессах принятия решений и процессах управления такими аспектами,

как бюджеты и мобилизация ресурсов, создание рабочих мест, городское планирование и инспекция выполнения норм безопасности, учитывая демографическое значение этих групп населения?

f) Каким образом поставщикам базовых городских услуг следует создавать новые рабочие места в качестве реакции на рост потребности в городских услугах, инфраструктуре и «зеленом росте»?

g) Каким образом города могут использовать меры адаптации к изменению климата и смягчения его последствий в целях создания «зеленых» рабочих мест для молодежи и женщин?

h) Каким образом городская политика и решения в области землепользования влияют на городскую экономику и на создание экономических возможностей в городах? Какой опыт мы приобрели?

i) Что могут сделать городские власти для обеспечения того, чтобы политика городского планирования и решения об инвестициях в инфраструктуру способствовали созданию рабочих мест и источников существования в городах?

j) Какие меры могут принять города по совершенствованию городской мобильности и, соответственно, по повышению городской производительности и расширению возможностей для всех?

k) Какие новаторские средства, связанные с финансированием на основе земельных ресурсов и какие налоговые инструменты могут применять органы власти в развивающихся странах для укрепления своей базы поступлений?

l) Каким новаторским опытом перехвата прироста стоимости в качестве финансового инструмента градостроительства вы могли бы поделиться?

m) Перехват прироста стоимости земельных ресурсов как средство получения дополнительных финансовых ресурсов не используется в широких масштабах в городах развивающихся стран. Каковы причины этого?
