



Двадцать четвертая сессия
Найроби, 15-19 апреля 2013 года
Пункт 5 предварительной повестки дня*

Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, включая вопросы координации

Деятельность Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам

Добавление

Скоординированное осуществление руководящих принципов, касающихся всеобщего доступа к основным услугам, и руководящих принципов, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

Настоящий доклад подготовлен с целью представить краткий обзор работы, проведенной для оказания поддержки скоординированному осуществлению двух сводов руководящих принципов, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти и всеобщего доступа к основным услугам, опрошенный Советом управляющих в его резолюции 23/12.

В разделе I содержится справочная информация и введение. В разделе II доклада освещаются мероприятия, осуществленные Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) для оказания поддержки заинтересованным сторонам в деле адаптации двух сводов руководящих принципов к их национальным условиям. В разделе III рассматриваются вопросы укрепления человеческого и финансового потенциала ООН-Хабитат. В разделе IV представляется информация о партнерствах с местными органами власти и их международными ассоциациями, а в разделе V приводится обоснование для разработки нового свода международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, в качестве дополнения к существующим руководящим принципам, касающимся децентрализации и укрепления местных органов власти и всеобщего доступа к основным услугам. В заключение в разделе VI представлены выводы и рекомендации доклада, в том числе для подготовки нового свода руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования.

* HSP/GC/24/1.

I. Справочная информация и введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 23/12, принятой 15 апреля 2011 года Советом управляющих ООН-Хабитат, в которой он просил Директора-исполнителя ООН-Хабитат доложить Совету управляющих на его двадцать четвертой сессии о ходе работы по скоординированному осуществлению этих двух сводов руководящих принципов и резолюции 23/12.
2. В резолюции 22/8 Совет управляющих утвердил руководящие принципы, касающиеся всеобщего доступа к основным услугам, и признал их последовательный и взаимодополняющий характер по отношению к международным руководящим принципам, касающимся децентрализации и укрепления местных органов власти, принятым в резолюции 21/3 от 20 апреля 2007 года. В резолюции 22/8 Совет управляющих также просил ООН-Хабитат разработать учебные средства и оказать помощь заинтересованным правительствам по проведению адаптации руководящих принципов к конкретным условиям их стран. В резолюции 23/12 Совет управляющих призвал ООН-Хабитат: а) во всех ее программах, касающихся децентрализации и доступа к основным услугам, уделять особое внимание расширению обменов на национальном и региональном уровнях по вопросам осуществления этих двух сводов руководящих принципов; б) развивать более тесные партнерские отношения с местными органами власти и их международными ассоциациями в целях осуществления руководящих принципов и обмена информацией о наилучших видах практики; и с) укреплять человеческий и финансовый потенциал, призванный содействовать разработке и испытанию многоотраслевых инструментов с участием различных заинтересованных сторон в интересах практической реализации этих двух сводов руководящих принципов.

II. Осуществление руководящих принципов

3. На глобальном уровне в рамках обширного процесса консультаций было разработано руководство по проведению процесса адаптации/осуществления на национальном уровне. В руководстве приводится обоснование для скоординированной адаптации двух сводов руководящих принципов и освещаются ее последствия, содержится напоминание об основных руководящих принципах, а также приводятся рекомендации относительно методологического подхода к осуществлению этого процесса. Пересмотренный вариант руководства был утвержден на втором совещании международных партнеров ООН-Хабитат, состоявшемся 4 сентября 2012 года в Неаполе в рамках шестой сессии Всемирного форума по вопросам городов. В пересмотренном руководстве отмечается важность обзора и совершенствования национальных рамок, касающихся городского и территориального планирования, и многоуровневой координации между службами.
4. На региональном уровне четвертая сессия Африканской конференции министров по жилищному строительству и развитию городов (АКМЖСРГ), прошедшая в Найроби в 2012 году, была посвящена теме «Территориальное планирование и всеобщий доступ к базовым услугам» и подтеме, касающейся последствий изменения климата. Тринадцатью странами были представлены ответы на подготовленный на основании руководящих принципов вопросник. Было принято решение о необходимости развивать сотрудничество между АКМЖСРГ и Африканской конференцией министров по децентрализации. Бюро АКМЖСРГ также было принято решение осуществлять два свода международных руководящих принципов, касающихся децентрализации и всеобщего доступа к базовым услугам, до и после четвертой сессии Конференции. В Азии в рамках субрегионального совещания по управлению в городах во Вьетъяне и специального параллельного мероприятия Азиатско-Тихоокеанского форума по вопросам городов в Бангкоке в июне 2011 года было сделано сообщение о стратегии осуществления руководящих принципов. С учетом модели Лаосской Народно-Демократической Республики и возможностей финансирования инициатива в сфере водоснабжения и санитарии в регионе реки Меконг может стать хорошим средством для оказания поддержки процессу адаптации в странах-участницах, поскольку она служит дополнением для проводимых мероприятий и предлагает более широкие политические рамки. В Латинской Америке и Карибском бассейне после Иберо-американской конференции по вопросам децентрализации и расширению прав местных органов власти, прошедшей в Кито в 2008 году, и при финансовой поддержке правительства Испании был подготовлен ряд проектов на период 2008-2013 годов, направленных на оказание поддержки осуществляющимся процессам децентрализации, в рамках которых внимание обращалось на последствия для устойчивой урбанизации и предоставление основных государственных услуг на местном уровне, и особое внимание уделялось городскому планированию. Так, под руководством Иберо-американского генерального секретариата в рамках группы проектов под общим

названием «Выявление оптимальной практики, политики и нормативных актов для оказания основных городских услуг на местном уровне – этапы I и II» (2010-2013 годы) была оказана поддержка созданию постоянной министерской группы, отвечающей за местные органы власти на Иbero-американском уровне в целях учета важности расширения прав местных органов власти для более эффективного предоставления основных услуг и устойчивого городского планирования в контексте политической повестки дня и распространения руководящих принципов в качестве справочных документов для обсуждений. Второе совещание группы прошло в Мадриде 18 октября 2012 года в рамках Иbero-американского форума местных органов власти при участии представителей Эквадора, Панамы, Уругвая и Испании.

5. На национальном уровне утвержденная международными партнерами ООН-Хабитат во Франции, в Париже, в октябре 2010 года программа поддержки с участием многих доноров успешно добилась мобилизации ресурсов для процесса адаптации в 13 странах на экспериментальной основе в размере 50 000 евро на каждую страну. По состоянию на сегодняшний день Францией были мобилизованы ресурсы для Бенина, Буркина-Фасо, Коморских Островов, Лаосской Народно-Демократической Республики, Сенегала и Того. В рамках третьего этапа соглашения между Европейской комиссией/Группой государств Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (ЕК/АКТ) и ООН-Хабитат по программе участия в благоустройстве трущоб также предусматривается оказание поддержки шести странам, которые завершили второй этап программы. Организацией «Веолия анвиронман» были выделены ресурсы для одной страны, которую предстоит определить. На втором совещании международных партнеров, прошедшем 4 сентября 2012 года в Неаполе, ООН-Хабитат и странами, в которых осуществляются эксперименты, был представлен обзор осуществляющегося процесса.

6. В Буркина-Фасо Министерством территориального управления, децентрализации и безопасности были проведены обширные консультации с национальной Ассоциацией местных органов власти и другими заинтересованными сторонами и была возглавлена работа по подготовке национальных руководящих принципов и плана действий по их осуществлению в рамках работы по реформированию политики, созданию потенциала и стратегиям мобилизации ресурсов. В Сенегале процесс адаптации осуществлялся под руководством Министерства территориального развития и местных органов власти при полном участии ассоциаций местных органов власти и других заинтересованных сторон; ожидается, что план действий по осуществлению руководящих принципов станет вкладом в третий этап процесса децентрализации, начатого правительством. В Буркина-Фасо и Сенегале поддержку этим процессам оказывала организация «ЕНДА тир монд». В обеих странах, где был завершен процесс адаптации руководящих принципов, совершенствование многоуровневого территориального планирования и руководства было определено в качестве одного из важных вопросов для решения проблемы взаимосвязанного характера основных услуг, но, несмотря на внесенные в руководство по процессу адаптации изменения, эта проблематика недостаточно подробно освещается руководящими принципами, чтобы обеспечить разработку четких рекомендаций по совершенствованию многоуровневой системы городского и территориального планирования. В обеих странах был проведен обширный обзор политики и деятельности с четкими рекомендациями по совершенствованию институциональных и операционных рамок для децентрализации и развития потенциала местных органов в вопросах руководства и управления работой по развитию основных услуг.

7. В Лаосской Народно-Демократической Республике Министерством общественных работ и транспорта был начат диалог на национальном и региональном уровнях для изучения ситуации и выявления соответствующих элементов международных руководящих принципов в целях подготовки национальных руководящих принципов и связанного с ними плана действий. На Коморских Островах Министерством территориального управления, инфраструктуры, городского планирования и жилья был начат процесс адаптации, который рассматривается министерством как возможность для дальнейшей операционализации первых шагов процесса децентрализации при поддержке французского «Института де ла жезтьен делеге». В рамках «четырёхстороннего диалога» в Того разработаны национальные и местные рамки для развития территориальных диалогов между заинтересованными сторонами в целях предоставления базовых услуг и при поддержке института используется процесс адаптации руководящих принципов для совершенствования соответствующей нормативно-правовой базы в контексте проходящей политической децентрализации. В 2013 году этот процесс будет осуществляться в Бенине под руководством Министерства децентрализации, местного и территориального управления и администрирования.

8. Из числа стран, которым финансирование будет предоставляться в рамках соглашения ЕК/АКТ с ООН-Хабитат о программе участия в благоустройстве трущоб, в Малави

уже начато осуществление мероприятий по процессу адаптации, а Кабо-Верде и Уганда подтвердили свою заинтересованность в осуществлении этой инициативы в 2013 году. Также имеется возможность оказать поддержку еще трем странам АКТ, которые предстоит выбрать из числа стран, завершивших второй этап программы.

9. Частью большинства мероприятий, разработанных в рамках региональных проектов по децентрализации и наилучшей практики в Латинской Америке и финансируемых правительством Испании, являлось распространение информации о содержании руководящих принципов. Эти мероприятия, начатые в 2009 году, были осуществлены в Многонациональном Государстве Боливия и Эквадоре в 2011 году и в Гватемале, Колумбии, Мексике, Сальвадоре и Эквадоре в 2012 году.

III. Укрепление человеческого и финансового потенциала ООН-Хабитат

10. После недавно завершенной организационной реформы в ООН-Хабитат, в результате которой Сектор водоснабжения, санитарии и инфраструктуры был преобразован в Сектор основных городских услуг, ведется работа по расширению Целевого фонда воды и санитарии в Целевой фонд основных городских услуг в целях привлечения и объединения средств, поступающих от нескольких доноров, чтобы в свою очередь оказывать поддержку осуществлению устойчивых основных городских услуг. Посредством объединения элементов городской мобильности, энергетики и регулирования отходов с проблематикой водоснабжения и санитарии Целевой фонд основных городских услуг позволит комплексным образом сосредоточиться на основных городских услугах и обеспечить сбалансированный портфель мероприятий в сфере городской мобильности и энергетики в сочетании с проблематикой водоснабжения, санитарии и регулирования отходов в городах. В рамках подпрограммы 4 (Основные городские услуги) двухгодичной программы работы на 2014-2015 годы ООН-Хабитат международные руководящие принципы, касающиеся всеобщего доступа к основным услугам, были интегрированы в ее программу работы, и в настоящее время осуществляется оказание поддержки более чем 200 местным органам власти в Африке, Азии и Латинской Америке и Карибском бассейне в целях внедрения и осуществления руководящих принципов.

11. Помимо этого в результате реформы был образован отдел по вопросам местных органов управления и децентрализации в рамках Сектора городского законодательства, землеустройства и управления. Этим подразделением на специальной сессии в рамках шестой сессии Всемирного форума по вопросам городов в 2012 году начата работа по привлечению новых партнеров для оказания поддержки осуществлению руководящих принципов, касающихся децентрализации. Кроме того, благодаря созданию этого нового отдела и сектора руководящие принципы стали более активно использоваться для обоснования инициатив в сфере землеустройства (через Отдел землеустройства и глобальной сети разработчиков средств землеустройства), а также происходит их более тесная интеграция с возникающей работой ООН-Хабитат в сфере городского законодательства. В рамках подпрограммы 1 (Городское законодательство, землеустройство и управление) программы работы на 2014-2015 годы, оказание поддержки адаптации руководящих принципов было интегрировано в программу работы и предусмотренные мероприятия.

IV. Партнерства с местными органами власти и их международными ассоциациями

12. В Буркина-Фасо и Сенегале национальные ассоциации местных органов власти принимали полноценное участие в процессе адаптации международных руководящих принципов. Министерствами, ответственными за децентрализацию, проводился консультативный процесс и готовились адаптированные руководящие принципы и план действий, а ассоциациями местных органов власти была получена отдельная субсидия для содействия их участию в этом процессе и представлению ими информации о положении дел на местах в отношении эффективной децентрализации и роли местных органов власти в предоставлении основных услуг. Более того, с участием глобальной сети городов и местных и региональных органов управления было сформировано партнерство «Объединенные города и местные органы управления» в целях оказания поддержки участию национальных ассоциаций местных органов власти в национальных процессах адаптации и учета результатов осуществления международных руководящих принципов для подготовки посвященной Африканскому региону главы третьего доклада Глобального центра по наблюдению за

процессами демократизации и децентрализации на местном уровне о роли местных органов власти в оказании услуг. ООН-Хабитат также принимала участие в совещаниях многостороннего руководящего комитета, сформированного для осуществления руководства процессом подготовки третьего доклада Глобального центра, который предполагается избрать к четвертому Всемирному съезду организации «Объединенные города и местные органы управления» в октябре 2013 года в Рабате.

13. В Латинской Америке было налажено взаимодействие со всеми национальными ассоциациями муниципальных органов власти в странах, в которых были организованы мероприятия по распространению (Боливия (Многонациональное Государство), Гватемала, Колумбия, Мексика, Сальвадор, Эквадор и Ямайка). Поддержку этому процессу оказывали Федерация латиноамериканских городов, муниципалитетов и ассоциаций местных органов управления и Испанская федерация муниципалитетов и провинций, в качестве основных партнеров по обеспечению технической и политической поддержки. Совместно с этими партнерами ООН-Хабитат также оказала поддержку Иbero-американскому форуму местных органов управления, который состоялся в Мадриде 18-20 октября 2012 года и на котором руководящие принципы были использованы в качестве справочного документа для дискуссий в ходе Форума. Кроме того, в результате создания партнерства с организацией «Объединенные города и местные органы управления», результаты, полученные в ходе мероприятий, связанных с процессом децентрализации в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, являются вкладом в посвященную Латинской Америке главу третьего отчета Глобального центра.

V. Обоснование для подготовки нового свода международных руководящих принципов, касающихся городского планирования

14. После Ванкуверской декларации 2006 года о населенных пунктах сформировалась новая хартия городского планирования, основанная на следующих принципах: а) содействие устойчивому развитию; б) обеспечение комплексного планирования; в) интеграция планов и бюджетов; г) планирование вместе с партнерами и заинтересованными сторонами; д) соблюдение принципа субсидиарности; е) содействие рыночной активности; ж) обеспечение доступа к земельным ресурсам; з) развитие соответствующих инструментов планирования; и) учитывающий интересы бедноты и недискриминационный подход; и) признание разнообразия культур. В Глобальном докладе о населенных пунктах «Планирование устойчивых городов» (2009 год) были дополнительно определены новые практические подходы к вопросам городского планирования и проектирования со следующими общими характеристиками: стратегичность, гибкость, ориентированность на действие и инициативность заинтересованных сторон. Однако часто такие новшества существуют вне институциональных систем планирования, и эти новые методологии должны более полноценным образом учитываться в правовой базе городов.

15. Кроме того, социальные, экономические и экологические трудности, с которыми сталкивается проходящий в настоящее время процесс урбанизации, требуют возобновления глобальных усилий по предоставлению городским, региональным и национальным органам управления свода проверенных подходов, руководящих принципов и инструментов для оказания поддержки регулированию роста и совершенствованию равенства и эффективности городов и регионов посредством планирования в разных масштабах.

16. На совещании контактной группы, организованной ООН-Хабитат 5 сентября 2012 года в Неаполе в рамках шестой сессии Всемирного форума по вопросам городов, более 60 представителей национальных и местных органов управления, ассоциаций местных органов власти, учреждений Организации Объединенных Наций, профессиональных организаций, неправительственных организаций, частного сектора и университетов обсуждали возможные цели, обоснование, подход, формат и процесс подготовки нового свода руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования. Участники приветствовали идею подготовки нового свода международных руководящих принципов в качестве дополнения к существующим руководящим принципам, касающимся децентрализации и доступа к основным услугам, подчеркнув, насколько важно положить начало этому процессу под руководством ООН-Хабитат в тесной консультации со всеми заинтересованными сторонами и принять обязательства по оказанию поддержки этой инициативе.

17. Общая цель нового свода международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, будет состоять в том, чтобы рекомендовать свод

национальных, региональных и городских норм для более компактных, учитывающих социальные аспекты, обеспечивающих более развитую интеграцию и сообщение между ними городов и территорий, которые содействуют устойчивому городскому развитию и устойчивы к изменению климата. Международные руководящие принципы будут ориентированы на:

- a) применение универсальных принципов, извлеченных из национальной и местной практики, для оказания поддержки широкому перечню инструментов и подходов, адаптированных к различным контекстам и масштабам;
- b) разработку имеющей универсальное применение системы координат для руководящих принципов, касающихся национальной политики градостроительства;
- c) дополнение существующих руководящих принципов, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти и всеобщего доступа к основным услугам, четко определенными межсекторальными и многоуровневыми подходами;
- d) выдвигание вопросов городского и территориального планирования в качестве первоочередных задач центральных и местных органов управления;
- e) создание потенциала на глобальном, национальном и местном уровнях;
- f) выполнение роли катализатора для укрепления существующих и создания новых стратегических партнерств в рамках системы Организации Объединенных Наций и с неправительственными организациями, учебными заведениями, научными институтами и финансовыми учреждениями, располагающими мандатами, ресурсами, потенциалом и экспертными навыками для работы под эгидой международных руководящих принципов.

18. Подготовительный процесс будет иметь большое значение для формирования консенсуса и обеспечения политической воли правительств и различных заинтересованных сторон применительно к осуществлению в будущем руководящих принципов на национальном и местном уровнях посредством процессов адаптации. Будущие руководящие принципы должны строиться на новом видении повестки дня городского развития, утвержденной Комитетом постоянных представителей при ООН-Хабитат. Совет управляющих будет являться тем форумом, который может предоставить ООН-Хабитат мандат на разработку руководящих принципов Организации Объединенных Наций, касающихся городского и территориального планирования, утвердить принципы, которым необходимо будет следовать в рамках подготовительного процесса, и придать юридическую силу этим руководящим принципам.

19. Этим процессом должен охватываться максимально широкий круг участников и мобилизовываться серьезный экспертный потенциал государств-членов с учетом соответствующей сбалансированности по региональному принципу, а также представителей всех видов заинтересованных сторон, включая ассоциации местных органов управления и регионов, а также профессиональные ассоциации, которым будет предложено играть одну из основных ролей. Уже предусмотренные программой работы ООН-Хабитат совещания станут частью комплекса региональных и глобальных совещаний, на которых будут обсуждаться руководящие принципы. Также будут организованы особые и официальные консультации с соответствующими органами Организации Объединенных Наций. Наконец, следует обеспечить тесную координацию подготовительного процесса с подготовкой третьей Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III).

VI. Выводы и рекомендации

20. Скоординированная адаптация двух сводов руководящих принципов к национальным условиям является важным инструментом для:

- a) эффективных инструментов децентрализации и многоуровневого управления для каждой секторальной политики, связанной с основными услугами, посредством оценки несоответствий между национальной ситуацией и руководящими принципами;
- b) начала проведения обзора четко определенных межсекторальных инструментов, связанных с многоуровневым городским и территориальным планированием, системами финансирования местных проектов, территориальным управлением, технической поддержкой для местных органов власти и системами мониторинга/оценки и контроля;
- c) конкретных норм и инструментов для территорий, получающих доступ к основным услугам в объемах меньших, чем в среднем по стране, а именно пригородских районов, трущоб и изолированных сельских населенных пунктов.

21. Процесс формирования и первые результаты осуществления двух сводов руководящих принципов, касающихся децентрализации и доступа к основным услугам, могут выявить основные методологические, политические, субстантивные и операционные элементы для разработки нового свода международных руководящих принципов, ориентированных на

городское и территориальное планирование, которые стали бы дополнением к рекомендациям, касающимся децентрализации и организации всеобщего доступа к основным услугам.

22. В этой связи Совет управляющих, возможно, пожелает рекомендовать всем правительствам продолжить наращивать усилия по скоординированному осуществлению двух сводов руководящих принципов, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти и всеобщего доступа к основным услугам, включая применение многосекторальных стратегических инструментов по планированию развития с участием самых различных заинтересованных сторон на разных территориальных уровнях, уделяя при этом особое внимание тем населенным пунктам, в которых проживает неимущее и уязвимое население; а также провести обзор межуровневых административных рамок для устранения дублирующих друг друга мандатов и усовершенствовать финансовые механизмы в интересах обеспечения всеобщего доступа к основным услугам.

23. Кроме того, Совет управляющих, возможно, попросит ООН-Хабитат дополнительно активизировать свою деятельность по пропаганде и мониторингу мероприятий по осуществлению двух сводов руководящих принципов, касающихся децентрализации и укрепления местных органов власти и всеобщего доступа к основным услугам, и оказанию им поддержки.

24. При рассмотрении в будущем вопроса об оказании поддержки осуществлению необходимо, в частности, обратить более пристальное внимание на технические аспекты многоуровневого управления. Укрепление процесса координации и распределения ресурсов и потенциала между различными уровнями управления – от региональных органов власти местным муниципалитетам и наоборот – является крайне важным для оказания поддержки процессам децентрализации и оказания услуг. Органы управления низового уровня не в состоянии обеспечить эффективное удовлетворение потребностей на местном уровне без надлежащего и сбалансированного распределения средств и потенциала. Многоуровневый подход к вопросам управления также предполагает встречное влияние со стороны местных органов управления, которые в состоянии поделиться с более высокими уровнями управления существенным знанием благодаря своему непосредственному участию в решении проблем на местном уровне и обратной связи. Обоюдное взаимодействие между органами управления различных уровней становится крайне необходимым для предотвращения пробелов в знаниях и дублирования работы. В этой связи Совет управляющих, возможно, пожелает просить ООН-Хабитат дополнительно активизировать свою поддержку различных видов инструментов, которые в состоянии оказать эффективную поддержку в вопросах координации многоуровневого управления в поддержку децентрализации и оказания услуг, включая в том числе соглашение о совместных полномочиях, отдельные комиссии, региональные советы или правления, присоединение, объединение налоговой базы, органы власти городских агломераций, распределительные субсидии и неофициальные механизмы сотрудничества.

25. Наконец, Совет управляющих, возможно, пожелает просить ООН-Хабитат в рамках ее утвержденного среднесрочного стратегического и институционального плана и в тесной координации с национальными правительствами, международными ассоциациями местных органов власти, включая организацию «Объединенные города и местные органы управления», всеми соответствующими организациями Объединенных Наций, международными финансовыми учреждениями, учреждениями по вопросам развития и другими международными субъектами подготовить проект дополнительного свода международных руководящих принципов, касающихся городского и территориального планирования, на основании уже согласованной перспективы в отношении городского планирования, включенной государствами-членами в утвержденный стратегический план на 2014-2019 годы, и представить его двадцать пятой сессии Совета управляющих.