

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

Бангкок, 21 мая 2020 года

Пункт 5с предварительной повестки дня\*

**Обзор хода осуществления Повестки дня в области****устойчивого развития на период до 2030 года в****Азиатско-Тихоокеанском регионе: окружающая среда и развитие****Потенциал городов: активизация деятельности на местном уровне в интересах осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года****Записка секретариата***Резюме*

Азиатско-тихоокеанские города 2030, 2050 и 2100 годов будут значительно отличаться от сегодняшних городов. Они будут преобразованными городами: в том, что касается их демографического состава, применения технологии и их более широкого экологического контекста. По мере того, как они движутся в направлении этих преобразований, азиатско-тихоокеанские города продолжают сталкиваться с крупными задачами – крайняя городская нищета и плохие условия жизни в неформальных поселениях, ограничения производительности ввиду отсутствия базовой инфраструктуры, неустойчивое использование ресурсов, значительные располагающие на суше источники загрязнения морской среды и повышение рисков ввиду стихийных бедствий и увеличения воздействия процесса изменения климата. Однако они также обладают огромным потенциалом для преобразовательных перемен ввиду сосредоточения в них экономической деятельности, близости к местам предоставления услуг, высокого уровня инноваций, наличия связи с прилегающими сельскими районами и природными зонами, ввиду способности снижать воздействие на окружающую среду в результате уплотнения и пригодности для основывающихся на системах решений. В настоящем документе содержатся научно-практические рамки для решений на уровне городов в целях преодоления многогранных проблем развития и задействования возможностей для ускорения процесса осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и достижения Целей в области устойчивого развития, включая, в частности, цель 11. Настоящий документ основывается на выводах публикации *The Future of Asian and Pacific Cities: Transformative Pathways towards Sustainable Urban Development* («Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона: преобразующие пути устойчивого развития

\* ESCAP/76/L.1/Rev.1.



городов»), а также на итогах седьмого Азиатско-Тихоокеанского форума городов, проходившего в Пинанге, Малайзия, 15-17 октября 2019. Рекомендации, представленные в настоящем документе, могут содействовать государствам-членам в выработке политических решений и распределении ресурсов в целях устойчивого развития городов, а также в выявлении областей для расширения регионального сотрудничества с участием местных органов управления в интересах поощрения устойчивого развития, в том числе на основе Пинангской платформы для устойчивой урбанизации.

Комиссия, возможно, рассмотрит выводы и представит рекомендации по укреплению мер регионального сотрудничества для ускорения деятельности в городах в поддержку Целей в области устойчивого развития и дополнительные руководящие указания для секретариата.

## I. Стратегический контекст и цель

### Стратегический контекст

1. Города в Азиатско-Тихоокеанском регионе располагают беспрецедентными возможностями для преобразования благосостояния своих граждан и ускорения экономического развития на основе расширения урбанизации к 2030 году. Однако в то же время эти города сталкиваются с рядом задач, включая быстрые темпы урбанизации, растущий дефицит инфраструктуры, повышение рисков изменения климата и бедствий, экологический стресс, старение населения, быстрые темпы развития технологии и такие новые угрозы, как кибератаки. Такие задачи часто носят наиболее очевидный характер и трудно поддаются решению в условиях городов, которые характеризуются сложностью и неопределенностью. Более того, более половины жителей трущоб, которых в мире насчитывается почти 1 млрд. человек, располагаются в Азиатско-Тихоокеанском регионе, при этом они имеют ограниченный доступ к базовым инфраструктурным услугам или не имеют такового вообще. Неофициальные поселения, которые, как правило, располагаются на небезопасных земельных участках в низколежащих прибрежных районах, на берегах рек и низкорасполагающихся или подверженных наводнениям районах, особенно уязвимы к воздействию изменения климата<sup>1</sup>.

2. Задачи устойчивого строительства городов для решения этих проблем и удовлетворения изменяющихся потребностей будущего потребуют новых подходов к разработке стратегий по вопросам городов и управления ими, а также новые виды инвестиций, партнерств и инициатив. Для поддержки новых подходов и интеллектуальных решений задач урбанизации и для формирования возможностей для более широкого круга заинтересованных сторон в целях дополнения деятельности с участием местных и национальных органов управления также требуются лучшие и более интегрированные местные данные.

3. Быстрый рост городов требует обеспечить переход к поощрению сотрудничества, комплексного оказания услуг и совместного финансирования и системного подхода, а также надлежащих моделей управления. Более того, города должны укреплять свой финансовый и организационный потенциал для

<sup>1</sup> См. A/CONF.226/11.

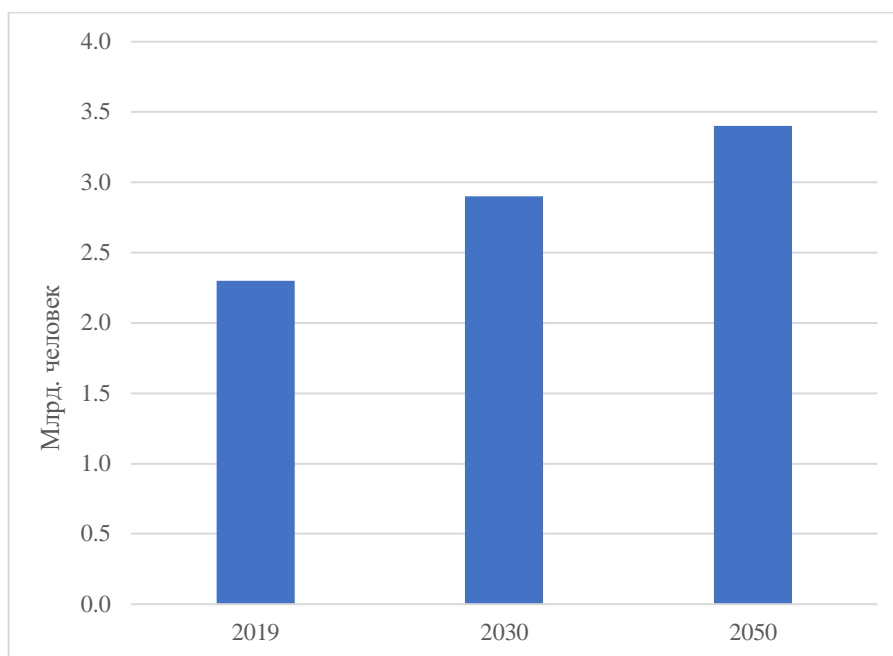
удовлетворения спроса на инфраструктуру, прежде всего в малых и средних городах, где пока еще отсутствует значительная часть физической среды. Расширение участия гражданского общества наряду с местными органами управления может содействовать улучшению управления и социальной инклюзивности, поскольку она предусматривает социальную ответственность перед гражданами. На основе выводов публикации *The Future of Asian and Pacific Cities: Transformative Pathways towards Sustainable Urban Development* («Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона: преобразующие пути устойчивого развития городов»), а также с учетом обсуждений и итогов седьмого Азиатско-тихоокеанского форума городов в настоящем документе содержатся рамки, освещающие четыре тематических приоритета для реализации устойчивого будущего городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Устойчивое будущее происходит тогда, когда планирование закладывает основу; устойчивость гарантирует от будущих рисков; интеллектуальные города применяют наилучшие технологии; и финансовые инструменты способствуют широкомасштабному осуществлению. Обеспечение реализации этих важных элементов надлежащим образом в сегодняшних городах имеет важное значение для удовлетворения требований будущего.

## **II. Формирование будущего городов Азиатско-Тихоокеанского региона**

### **A. Факторы и состояние урбанизации в Азиатско-Тихоокеанском регионе**

4. Урбанизация в Азиатско-Тихоокеанском регионе происходит в результате миграции, естественного роста населения в городах и переклассификации сельских районов в городские поселения. По оценкам специалистов Организации Объединенных Наций по вопросам демографии, впервые за все время в 2019 году в регионе большая часть населения проживала в городах, то есть более 50 процентов. Городское население региона превысило 2,3 млрд. человек, 54 процента всех жителей городов на планете. Предполагается, что в 2030 году численность горожан возрастет до более чем 2,8 млрд. человек и почти до 3,5 млрд. человек в 2050 году (см. диаграмму). Эти показатели равносильны возникновению каждый год четырех таких городов, как Токио.

## Прогнозы в отношении численности городского населения в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2019-2050 годы



Источник: *World Urbanization Prospects 2018: Highlights* (United Nations publication, Sales No. E19.XIII.6).

5. В то время как число жителей городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе увеличивается, показатели роста значительно варьируются по субрегионам, и в некоторых странах общие темпы урбанизации на самом деле должны, по прогнозам, выровняться в будущем. В Японии уже отмечается снижение численности городского населения; к 2040-м годам численность городского населения Республики Корея должна, по предположениям, также начать снижаться. Темпы урбанизации в Китае должны, как предполагается, стабилизироваться к 2050 году, что приведет к снижению численности городского населения Восточной Азии впервые за все время. В то же время предполагается, что Центральная Азия, Южная и Юго-Западная Азия, Юго-Восточная Азия и Тихий океан станут более урбанизированными на протяжении следующих трех десятилетий<sup>2</sup>.

6. Города региона являются плотно заселенными по глобальным стандартам, при этом средний показатель составляет от 10 000 до 20 000 человек на км<sup>2</sup>. Это в два раза превышает соответствующие показатели по Латинской Америке, в три раза – по Европе и приблизительно в 10 раз – по городам Северной Америки<sup>3</sup>. В Азиатско-Тихоокеанском регионе проживает больше всего людей, находящихся в состоянии нищеты в городах: каждый третий житель городов проживает в трущобах или таких условиях, которые близки по своим характеристикам к

<sup>2</sup> *World Urbanization Prospects 2018: Highlights* (United Nations publication, Sales No. E19.XIII.6).

<sup>3</sup> Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), *The State of Asian Cities 2010/11* (Fukuoka, UN-Habitat, 2010).

трущобам<sup>4</sup>. Улучшение доступа к инклюзивным и высококачественным услугам в плотно заселенных городах региона и обеспечение того, чтобы спланированный процесс расширения городов отвечал аналогичным стандартам, – важные меры, позволяющие городам обеспечить рост без задействования лишних площадей неосвоенных земель. Подводя итог, можно сказать, что в случае надлежащего планирования города должны стремиться расти вверх, а не вширь<sup>5</sup>.

7. Дополнительные 1,2 млрд. новых жителей азиатско-тихоокеанских городов в период до 2050 года окажут глубокое воздействие на экономику, общество и окружающую среду региона. Для этих жителей будут нужны надлежащие рабочие места, с тем чтобы обеспечить социально-экономический прогресс. Им потребуется недорогое жилье с транспортными связями, с тем чтобы избежать распространения условий, схожих с трущобами, и такого развития городов, при котором происходит поглощение сельскохозяйственных и природных угодий и возникают конфликты в отношении природных ресурсов. Жителям потребуются инфраструктура, водоснабжение и санитария для профилактики рисков общественного здравоохранения и деградации окружающей среды. Городам будет необходимо задействовать людской капитал и потенциал цифровых инноваций, с тем чтобы обеспечить позитивные социальные перемены. Городские и территориальные рамки планирования должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечить поддержку последовательного уплотнения в рамках стимулирующего национального институционального окружения для содействия преобразованию сельских обществ в городские.

8. Хотя темпы урбанизации будут более медленными по сравнению с теми, которые существовали на протяжении предыдущих десятилетий, оценки по-прежнему свидетельствуют о наличии относительно быстрых темпов урбанизации в Центральной Азии, Южной и Юго-Западной Азии, Юго-Восточной Азии и в районе Тихого океана, тенденция, которая может перегрузить потенциал городов в том, что касается адекватного планирования устойчивого роста<sup>6</sup>. В ряде случаев иная проблема потребует внимания: сокращение городского населения создает опасность уменьшения городов с разрушающейся или заброшенной инфраструктурой. Кроме того, сужение налоговой базы подорвало бы социальную стабильность и повысило степень уязвимости общин.

9. Рост в городской экономике региона часто приводит к отрицательному воздействию на окружающую среду. Быстрая, неэффективная и непланируемая урбанизация в совокупности с неустойчивыми моделями потребления и изменениями в образе жизни на протяжении последних десятилетий в основном приводили к деградации окружающей среды, утрате биоразнообразия, увеличению давления на природные ресурсы, обусловивавшего чрезмерное потребление воды в городах и ее нехватку, возникновение больших объемов отходов и ненадлежащее удаление их, загрязнение и бедствия, а также уязвимость к изменению климата – все это те вопросы, которые требуют безотлагательных комплексных действий и политического решения. Значительные объемы загрязнения морской среды – результат деятельности на суше, в частности, возникновения загрязняющих веществ, источниками которых служат отходы,

---

<sup>4</sup> ESCAP and UN-Habitat, *The State of Asian and Pacific Cities 2015: Urban Transformations – Shifting from Quantity to Quality* (Bangkok and Nairobi, 2015).

<sup>5</sup> UN-Habitat, *Economic Foundations for Sustainable Urbanization: A Study on Three-Pronged Approach – Planned City Extensions, Legal Framework, and Municipal Finance*, 2nd ed. (Nairobi, 2017).

<sup>6</sup> *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*.

сточные воды и сбросы. Хотя огромная доля этих загрязняющих веществ по-прежнему состоит из органических материалов, со временем потоки отходов становятся более сложными и не поддающимися биоразложению, а также содержат все более токсичные компоненты, включая электронные отходы<sup>7</sup>.

10. Сегодня как никогда требуется обеспечить устойчивое будущее городов. Действующие в них заинтересованные стороны, включая выбранных руководителей и представителей частного сектора, могут находить вдохновение в результате стратегического планирования такого будущего в рамках пяти глобальных повесток дня, принятых международным сообществом в период 2015-2016 годов (см. вставку 1). Национальные и местные органы управления и другие заинтересованные стороны занимались преобразованием вдохновляющего характера этих повесток дня в реальные действия на местах. Существует несколько областей, которые необходимо рассмотреть в рамках такого процесса, поскольку трудно предсказывать итоги процессов урбанизации, которые носят очень сложный и стохастический характер. Однако вместо того, чтобы пытаться предсказывать будущее, большую отдачу можно получить в результате определения научных и практических рамок, которые способны обеспечить устойчивое будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона.

Вставка 1

**На пути к 2030 и последующим годам: глобальные повестки дня Организации Объединенных Наций и города**

В настоящее время мир уже на протяжении пяти лет занимается реализацией важного набора глобальных соглашений, которые в своей совокупности формируют повестку дня в области развития на период после 2015 года. Эти соглашения лежат в основе глобального пути устойчивого развития на протяжении следующих нескольких десятилетий. Важно то, что впервые за все время города рассматриваются в качестве факторов устойчивого развития, а не препятствий на пути борьбы с нищетой, голодом и изменением климата.

В хронологическом порядке первым из этих глобальных соглашений является Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015-2030 годы, принятая на третьей Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в Сендае, Япония, в марте 2015 года.<sup>a</sup> В этом соглашении признается, что ответственность правительств за снижение риска бедствий должна также возлагаться на другие заинтересованные стороны, включая местные органы управления, частный сектор и прочие. Говоря конкретно, подчеркивается роль землепользования и городского планирования, строительных кодексов и положений, регулирующих природопользование и освоение ресурсов, а также роль Ассоциации породненных городов и местных органов управления и других соответствующих местных органов в качестве необходимой поддержки процесса реализации Рамочной программы.

Второе соглашение – Аддис-Абесская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития, принятая в июле 2015<sup>b</sup>. В этой программе действий подчеркивается необходимость в новой финансовой архитектуре, которая может содействовать реализации глобальных повесток дня по вопросам устойчивости. Ясно признается и

<sup>7</sup> См. ESCAP/CED2018/1.

поддерживается роль местных органов управления, и содержится призыв обеспечить внутренние государственные ресурсы, внутренние частные финансовые ресурсы, международные частные финансовые ресурсы, международное сотрудничество по вопросам устойчивого развития и устойчивое обслуживание задолженности, с тем чтобы содействовать достижению ориентировочного показателя на уровне 1-1,5 трлн. долл. США, необходимых ежегодно для заполнения инфраструктурного разрыва в развивающихся странах.

Третье глобальное соглашение – Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года<sup>c</sup>, принятая Генеральной Ассамблеей в сентябре 2015 года. Одна цель полностью посвящена городам: цель 11 – сделать города и населенные пункты открытыми, безопасными, устойчивыми и жизнеспособными. В рамках цели 11 признается впервые за все время, что урбанизация является преобразующей силой развития и городам следует предоставить возможность возглавить процесс решения большого числа глобальных задач. Большинство из 234 статистических показателей для определения глобального прогресса по достижению Целей включает одно из городских измерений, и приблизительно одна третья часть показателей Целей измеряется на местном, а не национальном уровне<sup>d</sup>. Подводя итог, можно сказать, что любое правительство, серьезно относящееся к выполнению своих обязательств по достижению Целей, поймет, что путь к устойчивому развитию проходит через его города.

Четвертая основная конвенция – Парижское соглашение, которое было принято в декабре 2015 года<sup>e</sup>. В Париже правительства обязались добровольно сократить выбросы своих парниковых газов, с тем чтобы не допустить среднего повышения глобальной температуры более чем на 2°C, а в идеале и менее чем на 1,5°C по сравнению с доиндустриальными уровнями. После проведения переговоров по этому соглашению 194 государства и Европейский союз подписали его. В то же время некоторые города используют Парижское соглашение в качестве платформы для отстаивания важности деятельности на местном уровне по борьбе с изменением климата. По оценкам ученых, города являются источником по крайней мере 70 процентов выбросов углерода в мире и, скорее всего, даже еще большего объема с учетом товаров и услуг, производимых в других местах, но предназначенных для городских потребителей<sup>f</sup>. В 2018 году Группа городов, участвующих в борьбе с изменением климата под названием C40, сеть городов, выступающих за борьбу с изменением климата, объявила о том, что выбросы парниковых газов в 27 основных глобальных городах достигли пика и их общий углеродный отпечаток стал демонстрировать признаки сокращения на протяжении последних пяти лет<sup>g</sup>.

Пятое соглашение – Новая программа развития городов, принятая в Кито в октябре 2016 года<sup>h</sup>. В этой программе излагается 20-летняя стратегия обеспечения устойчивости городов, которые являются надлежаще спланированными, регулируемые и финансируемые. Предыдущие четыре соглашения поддерживаются посредством «дорожной карты» для достижения цели 11 в области устойчивого развития и повышения роли городов в обеспечении устойчивого развития, борьбе с изменением климата и сокращении риска бедствий. В Новой программе развития городов правительства призвали создавать компактные города и обеспечивать полицентрический рост, ориентированное на переход развитие, создание адекватных общих пространств и регулирование неконтролируемого

развития городов. Эта программа была принята с учета общего представления и политической приверженности делу поощрения и реализации устойчивого развития городов, а также в качестве исторической возможности для задействования ключевой роли городов и населенных пунктов как факторов устойчивого развития в условиях все более урбанизированного мира.

- <sup>a</sup> Резолюция 69/283 Генеральной Ассамблеи, приложение II.
- <sup>b</sup> Резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение.
- <sup>c</sup> Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.
- <sup>d</sup> ESCAP and UN-Habitat, *Climate Change and National Urban Policies in the Asia and the Pacific* (Bangkok and Nairobi, 2018).
- <sup>e</sup> См. FCCC/CP/2015/10/Add.1, decision 1/CP.21, annex.
- <sup>f</sup> C40 Cities Climate Leadership Group, “Consumption-based GHG emissions of C40 cities” (London, 2018).
- <sup>g</sup> C40 Cities Climate Leadership Group, “27 cities have reached peak greenhouse gas emissions whilst populations increase and economies grow”, press release, 13 September 2018.
- <sup>h</sup> Резолюция 71/256 Генеральной Ассамблеи, приложение.

## **В. Будущая урбанизация, соответствующая глобальным программам обеспечения устойчивости**

11. Настоящий документ содержит научные и практические рамки, которые основываются на самой последней научной и практической литературе по будущей устойчивости городов Азиатско-Тихоокеанского региона, а также учитывают приоритеты политики по вопросам городов, выявленные в рамках регионального доклада по Азиатско-Тихоокеанскому региону для Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию<sup>8</sup>. В условиях стимулирующего окружения, создаваемого национальными органами власти, города могут осуществлять и обеспечивать ключевые инвестиции, действия и решения по вопросам городского и территориального планирования, устойчивости городов, создания интеллектуальных и инклюзивных городов и финансирования городов в целях более устойчивого будущего. Значительный вклад в подготовку настоящего документа также сделали различные заинтересованные стороны из Азиатско-Тихоокеанского региона на основе страновых и охватывавших заинтересованные стороны консультаций, проводившихся в связи с подготовкой публикации *The Future of Asian and Pacific Cities* («Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона»). Эти консультации включали следующие мероприятия: субрегиональные консультации для района Тихого океана, проводившиеся Субрегиональным отделением ЭСКАТО для Тихого океана и Южнотихоокеанским университетом в Суве в июле 2018 года; совещание группы экспертов по интеллектуальным городам, проводившееся ЭСКАТО и Центром по пригодным для жизни городам правительства Сингапура в ходе шестого Всемирного саммита городов в июле 2018 года в Сингапуре; консультации с участием местных органов управления на седьмом Конгрессе Ассоциации породненных городов и местных органов управления Азиатско-Тихоокеанского региона, проводившихся ЭСКАТО и ООН-Хабитат в Сурабае, Индонезия, в сентябре 2018 года; субрегиональные консультации для Северной и Центральной Азии, проводившиеся Европейской экономической комиссией и ООН-Хабитат в Женеве, октябрь 2018 года; субрегиональные консультации для Южной и

<sup>8</sup> A/CONF.226/11.



Юго-Западной Азии и совещание группы экспертов по муниципальным финансам, проводившееся Субрегиональным отделением ЭСКАТО для Южной и Юго-Западной Азии и Национальным институтом по преобразованию Индии (НИПИ «Аайог»), правительство Индии, Нью-Дели, ноябрь 2018 года; совещание группы экспертов по устойчивости городов, проводившееся ЭСКАТО, Европейским союзом и Фондом Рокфеллера в Бангкоке, ноябрь 2018 года; и совещание группы экспертов по городскому и территориальному планированию, проводившееся ООН-Хабитат, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), ЭСКАТО и Нанкинским университетом, Нанкин, Китай, февраль 2019 года. Эти консультативные совещания с участием специалистов сочетались с большим числом вебинаров и виртуальных консультаций с привлечением экспертов и заинтересованных сторон.

12. Рамки основываются на ряде ключевых приоритетных областей, позволяющих городам осуществлять деятельность, реализовывать концепцию Новой программы развития городов и успешно локализовать Цели в области устойчивого развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе. К их числу, в частности, относятся следующие элементы: более устойчивое комплексное городское и территориальное планирование; более активное многоуровневое управление и прочный потенциал противодействия; поддающиеся адаптации технологические инновации на основе систематического сбора и анализа данных; и адекватное и предсказуемое долгосрочное финансирование. Эти четыре тематических приоритетных области предоставляют руководителям городов соответствующие направления для будущего развития.

13. Обычный подход не обеспечит требуемых преобразований для реализации глобальных повесток дня, упомянутых выше. Поэтому города должны эффективно осуществлять решения по основным тематическим областям, охватываемым в настоящем документе, и им необходимы инструменты и ресурсы для разработки привлекательных концепций и моделей будущего. Прежде всего, города должны выбирать правильные стратегии и ускорять деятельность и инвестиционный процесс, с тем чтобы обеспечить свое продвижение по позитивным траекториям в направлении обеспечения устойчивой урбанизации. Эта ответственность лежит на всех участниках деятельности в городах и лицах, имеющих право определять будущее городов.

14. Мир должен ускорить деятельность по борьбе с изменением климата и обеспечению устойчивого развития, и города должны стать участниками такой деятельности. Ограничение потепления по Парижскому соглашению на уровне максимального показателя в 1,5 градуса Цельсия к 2100 году требует обеспечить отсутствие выбросов в чистом объеме во всем мире к 2050 году<sup>9</sup>. Это большое препятствие на пути борьбы с изменением климата ставит жителей городов Азии в центр необходимых перемен в сфере экономики, энергетики, образа жизни и поведения в дополнение к обеспечению зеленых инвестиций и созданию зеленых технологий. Во всем мире города являются источником более 70 процентов связанных с выработкой энергии выбросов двуоксида углерода<sup>10</sup>, доля, которая

---

<sup>9</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report: Global Warming of 1.5°C* (New York, 2019).

<sup>10</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, "Climate change 2014: mitigation of climate change – Working Group III contribution to the fifth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change" (New York, Cambridge University Press, 2014).

будет увеличиваться в будущем<sup>11</sup>. Половину глобальных выбросов можно ликвидировать только в результате создания экологически чистых городов путем снижения выбросов на основе обновления существующей инфраструктуры, использования новой и энергоэффективной инфраструктуры и рассмотрения дополнительных объемов выбросов, образующихся в секторе строительства<sup>12</sup>, и в результате принятия активных политических действий по ускоренному использованию технологий для ограничения энергопотребления в городах<sup>13</sup>.

15. Самые эффективные муниципальные стратегии и программы позволяют обеспечивать взаимное укрепление мероприятий в области планирования городов, устойчивости, применения «умных» технологий и финансов с учетом контекста. Руководители городов должны осознавать непреднамеренные последствия своих действий, и поэтому им следует использовать комплексные, синергетические подходы. Например, пространственное планирование, которое учитывает вопросы устойчивости, также формирует потенциал противодействия связанным с изменением климата бедствиям, снижая уязвимость людей, проживающих в тех районах, которые в значительной мере подвержены экстремальным погодным явлениям, таких как прибрежные города и городские поселения на островах; новаторские квази-показатели с использованием данных систем глобального позиционирования в режиме реального времени, поступающих от служб совместного использования транспортных средств для измерения заторов в городах, могут заполнить большой пробел, который необходимо устранить для обеспечения разумного управления; а доступ к адекватным и предсказуемым финансовым потокам позволяет осуществлять долгосрочное планирование и решения в отношении объектов инфраструктуры, которые могут на систематической основе снижать уязвимость к экологическим, социальным и экономическим потрясениям и различным видам стресса.

16. Эти связи подчеркивают важность рассмотрения не только одной темы, а всех четырех. Города – сложные системы, которые функционируют наилучшим образом в тех случаях, когда пересекающиеся приоритеты рассматриваются комплексным образом. Попытки решать вопросы жилья, транспорта, удаления твердых отходов или любые другие ключевые городские проблемы отдельно друг от друга обычно приводят к неудаче. Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона предусматривает применение руководителями городов комплексного подхода к городскому и территориальному планированию, при этом они должны во все большей степени проявлять способность и гибкость в рамках своего управления для удовлетворения непредвиденных будущих потребностей в городах<sup>14</sup>.

17. В Азиатско-Тихоокеанском регионе устойчивость городов определит будущие пути развития региона и перспективы обеспечения всеобщего процветания для всех. Социальные, экологические и экономические задачи не являются абстрактными национальными вопросами; они затрагивают местную деятельность в городских районах в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Стоящие в городах задачи реализуются не в условиях вакуума, что означает наличие

---

<sup>11</sup> International Energy Agency, *Energy Technology Perspectives 2016: Towards Sustainable Urban Energy Systems* (Paris, 2016).

<sup>12</sup> Felix Creutzig, and others, “Urban infrastructure choices structure climate solutions”, *Nature Climate Change*, vol. 6 (November 2016), pp. 1054–1056.

<sup>13</sup> International Energy Agency, *Energy Technology Perspectives 2016*.

<sup>14</sup> World Economic Forum, “Agile cities: preparing for the fourth industrial revolution” (Geneva, 2018).

потребности в более стратегических подходах для преодоления потенциального разрыва между краткосрочным планированием и долгосрочными итогами принятия решений в экологической, социальной и экономической сферах устойчивого развития. Даже при этом по-прежнему важно признать большое значение решений, которые учитывают конкретные страновые сценарии и конкретные задачи в той или иной стране. В городах необходимо принимать долгосрочные политические решения о путях развития и о тех средствах осуществления, которые планируют использовать для достижения будущих целей – как планировать, повышать степень устойчивости и использовать умные технологии и финансовые инвестиции в интересах всех.

18. Как место проживания большинства городского населения мира города Азиатско-Тихоокеанского региона могут выступать в качестве двигателя устойчивого развития применительно к реализации Повестки дня на период до 2030 года. Далее в настоящем документе рассматривается вопрос о том, как они могут стать глобальными поборниками устойчивости.

### **III. Задействование существующих в городах возможностей в целях устойчивого развития**

#### **A. Четыре ключевых приоритетных области преобразования городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе**

19. Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона не должно быть связано с быстрой и непланируемой урбанизацией, перенаселенностью, истощением ресурсов, расширением моделей потребления и увеличением объемов выбросов, загрязнения воздуха и водных путей и повышением уровня неравенства. Принятие и контекстуализация четырех приоритетных областей, выявленных в рамках, позволит городам региона не только решить некоторые из этих существующих проблем, но также и определить будущие модели развития, которые обеспечат устойчивое развитие городов на протяжении десятилетий и удовлетворение потребностей растущего населения городов.

##### **1. Городское и территориальное планирование**

20. Городское и территориальное планирование – основа устойчивого будущего городов. На каком бы этапе развития не находился город, будь то новое городское поселение или город со старыми корнями, концепция единого плана имеет важное значение для подготовки согласованной дорожной карты будущего роста города, его преобразования, обновления или сокращения его границ. Практика и документы национального планирования значительно варьируются, однако Международные руководящие принципы городского и территориального планирования служат образцом для базовых принципов планирования. Продуманное планирование является основой успеха тех городов Азиатско-Тихоокеанского региона, которые относятся к числу наиболее удобных для жизни в мире, устойчивых и экономически успешных. Планировщикам городов будущего потребуется обеспечить, чтобы проектируемые ими города могли противостоять всем формам краткосрочных потрясений и долгосрочного стресса, прежде всего в том, что касается экологических задач, на основе учета вопросов устойчивости и качества жизни в своих пространственных планах, концепциях и стратегиях. При помощи новых технологий планирования им потребуется совместно разрабатывать с участием граждан такие решения, которые поощряют

рост и восстановление городов и оптимизируют связи между городскими и сельскими районами и городом и областью.

## 2. Устойчивость городов

21. Однако в условиях увеличения угрозы изменения климата планирование должно быть не только инструментом определения потребностей с учетом будущего роста населения или снижения его численности. Устойчивость городов – следующий принцип, который должен стоять во главе угла планирования, с тем чтобы обеспечить будущее процветание городов Азиатско-Тихоокеанского региона. Устойчивые города будущего должны быть эффективными в плане разрушения границ, существующих между различными департаментами городских властей на основе поощрения сотрудничества в целях решения таких комплексных задач, как экономические спады, кризисы в области миграции, стихийные бедствия и экстремальные явления. Основывающиеся на природных факторах решения в сфере инфраструктуры и динамизм неформальной экономики служат особенно мощными инструментами, которые города могут использовать для получения устойчивых и обеспечивающих потенциал противодействия итогов для всех.

22. Непланируемое развитие городов, отсутствие потенциала для рассмотрения динамичных демографических перемен и неустойчивые виды образа жизни в городах обусловили возникновение порочного цикла урбанизации и изменения климата, при котором города оказывают воздействие на климатическую систему и должны также заниматься последствиями этого. Устойчивое городское и территориальное планирование предоставляет возможность для сокращения отрицательного воздействия городов на климатическую систему (то есть для сокращения общего объема выбросов двуокиси углерода) с одновременным смягчением последствий изменения климата и экстремальных явлений на городские районы при помощи надлежащих мер по повышению устойчивости.

23. В недавно опубликованном докладе Межправительственная группа по изменению климата указала предполагаемый уровень повышения уровня моря в предстоящие десятилетия и подчеркнула последствия этого для низко расположенных островов, побережья и общин<sup>15</sup>. Это может оказать непропорциональное воздействие на развивающиеся, островные или архипелажные государства, такие, как несколько государств-членов в районе Тихого океана. С тем чтобы провести оценки связанных с климатом рисков дальнейшие проекты исследований могли бы быть посвящены синергии городов и океанов, включая прибрежные и островные населенные пункты в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти дополнительные задачи должны быть включены в меры по повышению устойчивости городов и принятию соответствующих стратегий.

## 3. «Умные» и инклюзивные города

24. В свою очередь, технология стала незаменимым компонентом образа жизни в XXI веке, который также охватывает вопросы управления городами. Так называемые «умные» города, которые полагаются на современную технологию, в настоящее время располагают неограниченным числом кастомизируемых

---

<sup>15</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Geneva, 2019).

инструментов для мониторинга и моделирования практически любого аспекта жизни в городах. Такая технология может предоставлять возможности, но также может быть ограничивающей. Четкие положения и стратегии по вопросам кибербезопасности имеют важное значение для управления цифровым будущим процесса принятия решений в городах. Такие положения также могут регулировать потенциальные нарушения в сфере сбора данных, связанные с новыми технологиями, путем закрепления прав на конфиденциальность, которые повышают доверие со стороны граждан. «Умные» города будущего поддерживают инфраструктуру и инновационные технологии при помощи систем управления и безопасности в целях повышения качества жизни граждан и улучшения их взаимодействия с городской средой, одновременно обеспечивая всеобщую безопасность и информированность по гендерной проблематике и вопросам инвалидности. Превращение в «умный город» не является целью, а служит средством обеспечения устойчивости. Для более эффективного и динамичного удовлетворения потребностей и пожеланий жителей технология должна просто являться инструментом для оптимизации инфраструктуры, ресурсов и пространства, используемых людьми. Будущие «умные» города должны предоставлять возможность заниматься вопросами улучшения итогов деятельности в интересах жителей и задействовать творческий характер технологического сектора в ходе определения интеграционных связей между физической и цифровой средой в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

#### 4. Городские финансы

25. Надлежаще спланированная концепция устойчивости городов, использующих инклюзивную технологию, не будет реализована без средств для оплаты всех мероприятий, варьирующихся от создания надлежащего потенциала планирования до устойчивой инфраструктуры и инструментария умного города. Городские финансы – это элемент, который увязывает три предыдущих компонента устойчивых городов. Мир муниципальных финансов является огромным и сложным, однако существуют конкретные области, такие, как финансирование, связанное с земельными ресурсами, и определение цены загрязнения, в отношении которых города могут установить финансовый контроль, с тем чтобы обеспечить достижение отдельных целей. Инновационное городское финансирование используется городами всех размеров, даже менее крупными городами, что отражает наличие различных вариантов финансирования для всех уровней местных органов управления. Устойчивые города будущего будут использовать более творческие финансовые решения в отношении проектов улучшения инфраструктуры. Когда затраты во все большей степени превышают возможности одной компании – даже одного правительства, – а проекты во все большей степени зависят от других соответствующих направлений деятельности, нормой становятся межсекторальное сотрудничество и координация. Создание надлежащих сетей при помощи государственно-частных партнерств или общинных инициатив в области финансирования и рассмотрение вопроса о том, как определять риск и отдачу и находить надлежащие источники финансирования для получения устойчивых результатов, будут иметь важное значение для содействия городам в улучшении своих операций.

## **В. Превращение приоритетов в городские мероприятия**

26. Однако сохраняется вопрос о том, как можно воплотить эти четыре общих темы в реальные действия? Определение, какая комбинация путей является подходящей для того или иного города, будет задачей местных органов власти, действующих в сотрудничестве с национальными органами, частным сектором, заинтересованными сторонами и простыми жителями городов в рамках их усилий по использованию уроков, полученных из настоящего документа. Каким образом выбрать надлежащую комбинацию и определить очередность осуществления соответствующих действий? Это тот вопрос, на который может ответить только сам город в результате анализа и рассмотрения своих сильных и слабых сторон, факторов уязвимости и имеющихся ресурсов.

27. Принятие и контекстуализация 15 стратегических направлений, выявленных ниже, позволят городам региона не только преодолеть существующие проблемы, но также и определить будущие модели развития, которые обеспечат устойчивое развитие городов на протяжении предстоящих десятилетий, а также удовлетворение потребностей растущего городского населения:

a) учитывать цели по вопросам устойчивости и качества жизни в процессе городского планирования, с тем чтобы обеспечить перспективный характер государственных и частных инвестиций в городах;

b) разрабатывать совместно с гражданами решения в сфере городского планирования, которые увязывают инвестиции в технологии с адекватным потенциалом местных органов управления;

c) выявлять конкретные стратегии восстановления и развития городов, которые оптимизируют сотрудничество между городскими и сельскими районами и городами и областями в целях поощрения устойчивости и инвестиций;

d) наращивать использование решений, основывающихся на природных факторах, и устойчивой инфраструктуры в рамках комплексного процесса планирования городов и борьбы с изменением климата;

e) обеспечить понимание по вопросам превращения неформальной экономики и поддержки групп городской бедноты, с тем чтобы они становились участниками процесса перемен в связи с осуществлением мероприятий, касающихся устойчивости городов;

f) создавать и укреплять партнерства в целях уделения большего внимания и выделения большего объема ресурсов для долгосрочных стратегий обеспечения устойчивости городов, которые позволяют разрушать границы, существующие между национальными, региональными и местными участниками деятельности;

g) использовать источники больших данных для увязки общин, городов и районов и для улучшения технологической грамотности сотрудников местных органов управления;

h) улучшать управление умными городами в рамках городских систем, институтов и участников деятельности, с тем чтобы преодолеть неравенство и обеспечить принятие более обоснованных и комплексных решений по вопросам планирования;

i) поощрять технологические фирмы, с тем чтобы они в большей степени учитывали интересы общественности и разрабатывали варианты устойчивости умных городов с участием социальных предприятий;

j) применять гарантии кибербезопасности в ходе планирования развития как цифровой, так и физической инфраструктуры городов;

k) разрабатывать инвестиционные планы поощрения интеллектуальной мобильности, которые отдают предпочтение устойчивым вариантам городской мобильности в интересах жителей;

l) расширять эффективные механизмы финансирования "умных" городов путем стимулирования межсекторальных партнерств и платформ для налаживания связей между коммерческими компаниями;

m) укреплять государственно-частные партнерства и общинные планы перехода к использованию увязанных с местными интересами вариантов финансирования жилья;

n) принимать связанные с земельными ресурсами механизмы финансирования, которые задействуют развитие городов в целях создания городской инфраструктуры, ориентированной на интересы людей;

o) вводить сборы в отношении автомобильных заторов и экологические налоги на пользователей в целях улучшения качества воздуха в городах.

28. Для реализации будущей концепции инклюзивных, безопасных, устойчивых и жизнеспособных городов потребуются согласованные усилия по тематическим приоритетам, определенным в настоящем документе. Подходы, в связи с которыми требуется обеспечить вклад всех участников деятельности в городах, являются ясными и включают следующие элементы:

a) планирование основ устойчивого будущего: все города должны укреплять свой потенциал, применять инклюзивные процессы планирования и разрабатывать долгосрочные планы пространственного развития и капиталовложений, которые надлежащим образом учитывают вопросы развития городов, цели повышения качества жизни, материальные последствия и интеллектуальные методы решения проблем;

b) гарантии от будущих рисков: для обеспечения устойчивого роста и развития важно, чтобы города принимали стратегии обеспечения устойчивости, которые разрушают управленческие границы в целях повышения эффективности стратегий, предоставления возможностей для расширения масштабов применения инфраструктурных решений, связанных с использованием природных ресурсов, и привлечения малоимущего городского населения в качестве разработчиков решений, гарантирующих от потенциальных потрясений и стресса, включая стихийные бедствия, повышение уровня моря и

экстремальные явления, а также от их потенциальных последствий, таких как внутренние перемещения и другие формы миграции;

с) применение передовых технологий для создания ориентированных на интересы людей умных городов; руководители городов должны разработать дорожные карты по вопросам умных городов, охватывающие различные городские системы, которые позволяют использовать инновации технологических предпринимателей, устранять цифровой разрыв, поддерживать «умную» и доступную мобильность и учитывать гендерные перспективы местных заинтересованных сторон с одновременным обеспечением их безопасности;

d) мобилизация финансовых ресурсов для инвестиций в устойчивые решения проблем городов: местные органы управления должны располагать доступом к инновационным инвестиционным инструментам, таким, как инструменты, позволяющие определять стоимость земельных ресурсов, государственно-частные партнерства и модели экологических сборов с пользователей, а также принимать эти инструменты, которые могут выступать в качестве важных факторов расширения оказывающих экономическое воздействие капиталовложений, предоставляющих долгосрочные выгоды гражданам, бизнесу и всему городу.

29. Глубина этих концепций может сперва показаться ошеломляющей в связи с их масштабом, однако именно эти четыре основных области должны быть надлежащим образом восприняты городами в том случае, если они планируют обеспечить достижение целей в области устойчивого развития и реализацию Новой программы развития городов в предстоящем десятилетии. На каком бы этапе развития не находился город, никогда не поздно вступить на путь устойчивости.

### **С. Региональное сотрудничество в целях устойчивого развития городов**

30. Седьмой Азиатско-Тихоокеанский форум городов заложил основу для платформы регионального сотрудничества по устойчивому развитию городов в результате создания Пинангской платформы устойчивой урбанизации, которая выступает ориентированной на практическую деятельность охватывающей целый ряд сторон платформой для реализации итогов и обязательств Форума и концепции устойчивого будущего городского развития в регионе. (см. вставку 2)

#### **Вставка 2**

#### **Переход от обязательств к действиям: седьмой Азиатско-Тихоокеанский форум городов**

Этот форум проходил на Пинанге, Малайзия, 15-17 октября 2019 года. Он проводится каждые четыре-пять лет и является самым крупным региональным совещанием участников деятельности в городах. Седьмой форум был совместно организован ЭСКАТО, ООН-Хабитат, организацией «Urbanise Malaysia», министерством жилья и местных органов управления Малайзии, городским советом острова Пинанг и правительством Пинанга. Форум послужил охватывающей целый ряд сторон региональной платформой для участников, которые смогли поделиться передовой практикой по ключевым и новым вопросам развития городов. Были привлечены эксперты и аналитики национальных и местных органов



управления, частного сектора, научно-исследовательского сообщества и гражданского общества, которые рассмотрели перспективные решения в сфере урбанизации. Форум предоставил возможности для мобилизации совместной деятельности и укрепления эффективных партнерств в целях устойчивого развития городов в регионе, а также послужил местом презентации публикации *The Future of Asian and Pacific Cities* («Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона»).

В работе Форума участвовало более 5 000 представителей 60 стран, в том числе 30 стран региона ЭСКАТО, включая министров, мэров и других сотрудников правительств, представителей научных кругов, частного сектора, гражданского общества и международных организаций, а также специалистов по вопросам развития городов, руководителей низового уровня, пожилых и молодых людей, которые обсудили сохраняющиеся и новые вопросы, касающиеся устойчивого развития городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в частности, приоритетные вопросы о поддержке процесса реализации Повестки дня на период до 2030 года и Новой программы развития городов.

Форум завершился принятием деклараций о действиях со стороны различных групп заинтересованных лиц и конкретных добровольных обязательств целого ряда местных, национальных и глобальных институтов в поддержку городов, ход деятельности которых будет рассмотрен на восьмом Форуме.

31. Пинангская платформа устойчивой урбанизации включает представителей 15 партнерств<sup>16</sup> для деятельности по следующим четырем ключевым областям:

а) разработать и применять совместные рамки для деятельности по устойчивому развитию городов в ряде городов. Члены Платформы постановили работать совместно в ряде городов в целях согласования, увязки, упрощения и координации своей поддержки в рамках конкретной объединенной программы поддержки городов. Она будет рассматривать вопросы раздробленностей и создания возможности для синергетической поддержки городов. Эта платформа поддерживает города по вопросам подготовки добровольных местных обзоров в целях ускорения местной деятельности и улучшения ее последовательности в увязке с национальной последующей деятельностью и процессами обзора по Повестке дня на период до 2030 года;

б) оказывать целевую техническую помощь, развивать потенциал и осуществлять информационно-пропагандистскую деятельность для адаптации глобальной передовой практики и моделей в интересах городов Азиатско-Тихоокеанского региона. Члены постановили подготовить скоординированную программу пакетов технической и касающейся укрепления потенциала поддержки для предоставления городам возможности осуществлять и реализовывать глобальные передовые виды практики и моделей. Где уместно,

<sup>16</sup> Нынешние члены: ЭСКАТО; ПРООН; ООН-Хабитат; Организация «Urbanice Malaysia» (председатель); Азиатская коалиция за права на жилье; Городской совет острова Пинанг; Организация «CityNet»; Форум содружества местных органов управления; Европейский союз/Международная программа по сотрудничеству городов; Комиссия Хуайроу; Международный совет по местным экологическим инициативам (МСМЭИ) – местные органы управления за устойчивость; Фонд Рокфеллера; Ассоциация породненных городов и местных органов управления Азиатско-Тихоокеанского региона; Институт глобальных экологических стратегий; и 100 устойчивых городов.

члены также будут выступать за применение на национальном и региональном уровнях успешных моделей и практики. Посредством Академии мэров за устойчивое развитие городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе недавно назначенные и избранные мэры более чем 15 отобранных городов прошли подготовку по учету вопросов устойчивого развития в их долгосрочных планах развития городов, действиях и инвестициях, основывающихся на передовых моделях международной практики;

с) содействовать доступу к стимулирующему финансированию при помощи традиционных и инновационных местных механизмов финансирования. Члены Пинангской платформы устойчивой урбанизации объединят города и общины с государственными и частными финансистами на основе общей приверженности делу повышения устойчивости и жизнеспособности. Платформа обеспечивает знания об инновационных инструментах финансирования для субсуверенных органов управления, включая финансирование в увязке с земельными ресурсами, государственно-частные партнерства и планы сборов за загрязнение;

d) проводить ориентированные на конкретные действия научные исследования и собирать информацию для улучшения обмена опытом и обучения по новым решениям в сфере устойчивого развития городов. Члены этой платформы постановили работать с городами в целях выявления приоритетных областей, в которых существуют пробелы в данных и практике, и пропаганды экспериментальных программ, исследований, обменов и других методов для устранения этих пробелов и разработки практических мер и стратегий по вопросам городов на всех уровнях. На основе ориентированных на конкретные действия знаний, содержащихся в публикации *The Future of Asian and Pacific Cities* («Будущее городов Азиатско-Тихоокеанского региона»), при помощи использования данного подхода Платформа оказывает поддержку субрегиональным программам устойчивого развития городов, таким как Тихоокеанская новая повестка дня по вопросам городов и Стратегия устойчивой урбанизации Ассоциации государств Юго-Восточной Азии.

#### IV. Вопросы для рассмотрения Комиссией

32. Государства-члены, возможно, рассмотрят настоящий документ в целях принятия решений по следующим пунктам:

а) указания и предложения по укреплению деятельности секретариата по вопросам устойчивого развития городов в качестве одного из средств ускорения местной деятельности по реализации Повестки дня на период до 2030 года в Азиатско-Тихоокеанском регионе;

б) указания и предложения по вопросу о том, каким образом лучше всего задействовать региональное сотрудничество в целях ускорения устойчивого развития городов на страновом уровне, в том числе при поддержке региональных платформ, таких, как Пинангская платформа устойчивой урбанизации.