

**Европейская экономическая комиссия****Комитет по градостроительству,
жилищному хозяйству и землепользованию****Восемьдесят первая сессия**

Женева, 6–8 октября 2020 года

Пункт 8 b) предварительной повестки дня

**Межсекторальное сотрудничество в рамках комплексного
направления деятельности Европейской экономической
комиссии по теме «“Умные” устойчивые города
для населения всех возрастов»****Резюме флагманской публикации «“Умные” устойчивые
города, ориентированные на интересы людей: комплекс
политических мер для достижения процветающего,
экологичного и благоприятного для жизни будущего»,
подготовленной в рамках комплексного направления
деятельности ЕЭК по теме «“Умные” устойчивые города
для населения всех возрастов»****Записка Бюро Комитета***Резюме*

Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года представляет собой амбициозный и всеобъемлющий план действий, включающий 17 целей в области устойчивого развития. В целях содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года Европейская экономическая комиссия применяет в своей работе «нексусный» подход, уделяя пристальное внимание взаимосвязанным областям с высокой степенью воздействия, в которых сходятся вместе несколько целей в области устойчивого развития.

В настоящей записке приводится резюме публикации «“Умные” устойчивые города, ориентированные на интересы людей: комплекс политических мер для достижения процветающего, экологичного и благоприятного для жизни будущего», которая была подготовлена в качестве флагманской публикации в рамках комплексного направления деятельности ЕЭК по теме «“Умные” устойчивые города для населения всех возрастов».

Полная версия публикации также доступна в качестве одного из информационных документов, предназначенных для сессии Комитета (ЕСЕ/НВР/2020/INF.9).



Комитету предлагается одобрить сформулированные в публикации основные выводы и рекомендации, которые представлены в настоящей записке.

I. Основанный на участии городов подход к устойчивому развитию

1. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года представляет собой амбициозный и всеобъемлющий план действий, включающий 17 целей в области устойчивого развития (ЦУР). В целях содействия осуществлению Повестки дня на период до 2030 года Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) применяет в своей работе «нексусный» подход, уделяя пристальное внимание взаимосвязанным областям с высокой степенью воздействия, в которых сходятся вместе несколько ЦУР. Эта флагманская публикация относится к одной из таких взаимосвязанных областей с высокой степенью воздействия: «“Умные” устойчивые и города для населения всех возрастов».

2. В данной публикации пропагандируется подход к достижению устойчивого развития, основанный на участии городов. Речь идет о признании центральной и объединяющей роли, которую города и городская жизнь играют сегодня в обеспечении устойчивости. В качестве доминирующей формы организации общества города занимают в настоящее время центральное место в экономической, социальной и культурной жизни. Без локализации ЦУР в городском масштабе лишь немногие из них вообще могут быть фактически достигнуты. Кроме того, по своей природе города представляют собой комплекс различных взаимосвязанных систем, социальных и технических, поэтому они лучше всего подходят для одновременного достижения сразу нескольких задач устойчивого развития.

II. Жизнеспособность и устойчивость для всех

3. Города обладают колоссальными ресурсами, талантами и творческими резервами и служат центрами для обмена знаниями, проведения экспериментов и поиска инноваций, генерирования новых идей, внедрения их на местном уровне и тиражирования наиболее удачных решений. Однако города — это не абстрактные машины, обеспечивающие устойчивость; там живут, работают, учатся и реализуют себя люди. Города — это творения людей, они созданы людьми и для людей. Меры в области устойчивого развития должны представляться целесообразными для жителей городов и делать их жизнь более удобной. Кроме того, именно люди являются движущей силой устойчивости и ее конечным источником и бенефициарами. Это видение лежит в основе концепции «“умных” устойчивых городов, ориентированных на интересы людей», представленной в данной публикации.

4. «Умные» устойчивые города, ориентированные на интересы людей, — это города, в которых устойчивое развитие обеспечивается на основе широкого участия, сотрудничества и справедливости. Содействуя устойчивости во всех ее экологических, экономических, социальных и культурных аспектах, эти города предоставляют решения, ресурсы и инфраструктуру для расширения возможностей для человеческой деятельности и повышения способности всех граждан вносить свой вклад в более жизнеспособное и устойчивое развитие и пользоваться его благами. Эти города дают возможность их гражданам принимать значимое участие в реализации своего права на город; они ориентированы на то, чтобы города становились более справедливыми и комфортными, а жилье и услуги — более эффективными, высококачественными и доступными по цене; они заботятся об удовлетворении потребностей уязвимых слоев населения и учитывают гендерные аспекты и возраст, признавая различные и меняющиеся потребности и возможности жителей на разных этапах жизни.

III. Социальные тенденции и вызовы

5. Фундаментальная роль городов в обеспечении устойчивого развития обусловлена более широкими социальными тенденциями и вызовами, к которым городам необходимо адаптироваться, но которые также создают новые возможности.

а) Глобализация и урбанизация — это два взаимопроникающих процесса: глобализация заставляет людей переезжать в города с их преимуществами агломерации, в то время как урбанизация способствует экономической и культурной взаимозависимости мира и создает глобальный экологический след.

б) Географическое неравенство: помимо сохранения социального неравенства, которое порождает проблемы с пространственной сегрегацией, неравными уровнями жизни и нехваткой приемлемого по цене жилья в городах, существует значительное экономическое неравенство между более крупными мегаполисами и малыми, периферийными и старыми промышленными городами, приводящее к различиям в качестве жизни и разным жизненным возможностям.

в) Кризисы и пандемии: финансовый кризис 2008 года и вспышка COVID-19 способствовали возникновению новой глобальной нестабильности, усугубив глубинные экономические и социальные проблемы городов.

г) Переход к цифровым технологиям: информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) и четвертая промышленная революция открывают новые возможности для более эффективного и целостного управления городами.

д) Старение населения: старение населения порождает особые требования к городской инфраструктуре, системе здравоохранения и социального обеспечения, жилью и общественному пространству, но также расширяет «серебряную экономику», которая уже сегодня составляет значительную долю городской экономики.

е) Экологические и климатические нагрузки: в сочетании с глобальными преобразованиями, связанными с изменением климата и его последствиями, города создают локальные экологические нагрузки, такие как загрязнение воздуха и воды и шумовое загрязнение, которые влияют на здоровье населения.

ж) Природные и техногенные опасности: урбанизация сокращает расстояния между населенными центрами, промышленными районами, поймами рек, морскими берегами и другими районами, подверженными воздействию стихийных бедствий, и увеличивает подверженность населения техногенным опасностям.

IV. Что делают города для комплексного содействия устойчивости и жизнеспособности?

6. Города могут решать эти проблемы и открывать возможности целостным, комплексным образом, что подтверждается многими практическими примерами. В регионе ЕЭК ООН находятся города, которые сами являются лидерами в достижении устойчивости и вносят свой вклад в общую устойчивость. Инструменты и подходы стратегической политики ЕЭК ООН, опыт, передовая практика и извлеченные уроки способствуют выработке политики в интересах «умных» и устойчивых городов, ориентированных на интересы людей, — как на уровне национальных органов управления, так и на уровне городов. В данной публикации обсуждается несколько важных межсекторальных областей, в которых потенциал городов направлен на комплексное реагирование на социальные тенденции и проблемы при одновременном содействии устойчивости и жизнеспособности городов.

7. **Каждый город имеет значение.** Сохраняющиеся географические различия требуют скоординированного, многоуровневого (вертикального) и комплексного подхода городской системы к устойчивому развитию города. Благополучие и процветание каждого города имеет значение для устойчивого развития. Ни одна нация не может претендовать на устойчивость, если многие ее города не являются устойчивыми. Экономически развитые страны расходуют значительные бюджетные средства на программы территориальной сбалансированности, сглаживая экономические различия и помогая отстающим районам. И все же многие страны, в том числе с переходной экономикой, сосредотачиваются на крупномасштабных впечатляющих городских проектах, особенно в крупных и столичных городах. Более

инклюзивная политика направлена на экстернализацию/разделение выгод более крупных столичных агломераций в интересах отстающих городов и всей городской системы в целом, будь то через перераспределительную систему государства, лучшее территориальное планирование и интеграцию, полицентрическую модель регионального развития или улучшенную связь и более благоприятную инфраструктуру.

8. **Реагирование на пандемию COVID-19.** Как и финансовый кризис 2008 года, пандемия COVID-19 наглядно показала, что разные города обладают разной способностью противостоять кризисам. Если о восстановлении крупных городских центров можно говорить с большей долей определенности, то у городов послабее имеются взаимосвязанные базовые проблемы, которые в совокупности подрывают их способность противостоять им. Как само заболевание, так и тяжелое экономическое положение, вызванное мерами изоляции, непропорционально затронули наиболее уязвимые группы общества и тех, кто находится в более сложном жилищном положении. Пандемия продемонстрировала, насколько важное значение имеет жилье для общественного здравоохранения, тем самым только подчеркнув важность реализации принципов Женевской хартии ООН по устойчивому жилищному строительству. Вспышка COVID-19 также показала, что городам необходимо разрабатывать инновационные методы борьбы с инфекционными заболеваниями, не полагаясь на радикальные меры «сверху» и пересмотреть некоторые принципы градостроительного проектирования. Доступ к общественным местам, зеленым насаждениям (парки, леса), а также «голубым» пространствам (водоемы) оказался важным для физического и психического благополучия населения.

9. **Использование перехода к цифровым технологиям.** Переход на цифровые технологии все чаще встречается в городском проектировании и управлении. Города активно внедряют инфраструктуру ИКТ и «умные» решения для интеграции и координации городских систем и процессов, а также для предоставления услуг, ориентированных в первую очередь на граждан. Эти технологии не являются панацеей и должны быть адаптированы к реальным потребностям городов, но они обещают большую эффективность и целесообразность. Городские операционные системы развертываются наряду с цифровыми двойниками для создания более целостных и оптимизированных способов управления муниципальными услугами и транспортной инфраструктурой. Города экспериментируют с робототехникой и автономными системами (например, подключенные беспилотные автомобили, робототехника в системе здравоохранения, автоматизация зданий для повышения энергоэффективности). Новые онлайн-платформы обмена также открывают недоиспользовавшиеся ранее возможности городских систем и создают новые рынки (например, совместное пользование автомобилями, велосипедами, домами). Города все больше осознают этические и социальные проблемы, возникающие в мире цифровизации. «Умные» города, ориентированные на интересы людей, стремятся быть инклюзивными в цифровой сфере, расширять возможности и обеспечивать выгоды для всех граждан.

10. **Города, которые делают жизнь комфортной для всех.** Города, стремящиеся к созданию более пригодной для жизни и устойчивой окружающей среды, представляют собой сочетание жилья, городской и социальной инфраструктуры. Они являются частью так называемой «базовой экономики», повседневных «якорей» городской жизни, которые имеют решающее значение для обеспечения пригодности для жизни в городах. «Умные» города, ориентированные на интересы людей, стремятся расширить доступ к достойному, достаточному, приемлемому по цене и здоровому жилью для всех — жилью, которое удовлетворяет не только основные потребности, но и обеспечивает полноценное участие людей в городской жизни, отвечает их предпочтениям в отношении образа жизни, повседневной инфраструктуры и общественных мест. Это часть создания более привлекательной городской среды с позитивной атмосферой и энергетикой для всех социальных групп и возрастов. В контексте старения города поддерживают оздоровление и создают условия для того, чтобы пожилые люди имели возможность «стареть на месте» в приятной для них среде. Жилищная, социальная инфраструктура и модели мобильности адаптируются к потребностям пожилых людей и людей с ограниченными возможностями и учитывают

их (например, проживание с уходом, безбарьерная мобильность, инновационное здравоохранение и инклюзивные технологии). «Умные» города, ориентированные на интересы людей, также придерживаются комплексного подхода к устойчивой мобильности, принимая межсекторальные принципы Общеввропейской программы ЕЭК ООН по транспорту, окружающей среде и охране здоровья (ОПТОСОЗ).

11. **Климатически нейтральные города.** Тысячи городов уже включили цели в области климата и энергетики в свои стратегии и планы. Такие планы воспринимаются как некое направление деятельности, хотя поставленные цели являются скорее желательными, чем обязательными. Почти везде прослеживаются тенденции к ужесточению энергетических стандартов для новостроек и домов и обеспечению рекуперации энергии в существующих зданиях, а также к обмену опытом между городами (при содействии международных центров передового опыта ЕЭК ООН по высокоэффективным зданиям). Города переводят энергоснабжение на более чистую энергию и «распределенные» виды энергии и модернизируют энергетическую инфраструктуру. Города также уделяют большое внимание транспорту, который по-прежнему в основном использует ископаемое топливо. Муниципальные закупки чистой энергии и зеленых технологий для общественных услуг и транспорта являются эффективным рычагом, который есть у городских администраций, наряду с городским планированием и стимулированием смены видов мобильности.

12. **Экологическая справедливость.** Влияние человеческой деятельности на окружающую среду возвращается к обществу в виде негативных воздействий на здоровье человека и ухудшения условий жизни. Эти воздействия часто бывают социально неравномерными, поскольку бедные жители во многих странах более подвержены им из-за дискриминационного размещения загрязнителей, низкокачественного и нездорового жилья или принесения в жертву здоровья ради занятости. Точно также уязвимые группы населения ведут борьбу за приемлемый доступ к чистой и безопасной воде, энергии или качественным продуктам питания. Устойчивые города способствуют принятию инклюзивных решений (например, принятие принципов справедливости в Протоколе ЕЭК ООН по проблемам воды и здоровья). Экологичные и основанные на рачительном использовании природы решения уже широко используются во многих городах. «Умные» технологии помогают лучше контролировать условия окружающей среды, в том числе путем предоставления информации через приложения для мобильных телефонов и информирования жителей.

13. **Циркулярные города и ценность отходов.** Города, нацеленные на устойчивое развитие, стремятся замкнуть метаболизм разомкнутого цикла, когда природные ресурсы поступают в города, а их остатки выбрасываются как отходы. Подход, основанный на экономике замкнутого цикла, дает возможность использовать «отходы» с пользой, превратив их в исходные ресурсы для дальнейшей переработки. Во многих городах происходит сдвиг парадигмы на основе мышления, нацеленного на поиск взаимосвязей. В то время как традиционное городское управление для секторов продовольствия, водоснабжения, энергетики и удаления отходов осуществляется разрозненно, осознание преимуществ взаимосвязей между этими системами порождает стремление свести их в единую и замкнутую цепочку взаимосвязей между энергетикой — продовольствием — водоснабжением — удалением отходов — землепользованием. Подход, основанный на использовании взаимосвязи, также доказал свою эффективность в восстановлении ранее использованных участков и их застройки для новых устойчивых общин.

14. **Устранение опасностей.** Природные, технологические и смешанные опасности требуют превентивных решений, а также мер по обеспечению готовности и реагированию. Из-за сосредоточения населения, жилья и основных производственных фондов города особенно уязвимы к воздействию бедствий. В соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий ключевыми аспектами ослабления нынешних и будущих негативных воздействий являются интеграция политики и повышение уровня адаптации и сопротивляемости. Для достижения устойчивости городской среды необходимы согласованные усилия многих заинтересованных сторон — в целях укрепления внутреннего потенциала и

расширения возможностей городских систем для противостояния этим изменениям, сведения к минимуму негативных последствий и получения максимальной выгоды. Города исследуют существующие или новые технологии для систем выявления и обнаружения опасностей и раннего оповещения о них, реагирования на чрезвычайные ситуации и смягчения их последствий.

V. Как города наращивают потенциал для того, чтобы стать «умными» и устойчивыми городами, ориентированными на интересы людей?

15. Органы государственного управления на национальном и муниципальном уровнях наращивают потенциал городов для реализации устойчивых решений. Это включает в себя культуру инноваций и обсуждений, позволяющую систематически исследовать новые возможности, определять, что работает, а что нет, раскрывать неиспользованный потенциал и преодолевать фрагментацию, неэффективность и упущенные возможности.

16. **Надежная и благоприятная для инноваций среда.** Для поиска новых и инновационных решений важны эксперименты и исследования. Разумное политическое вмешательство — это непрерывный процесс исследований, а не предписанный набор стратегий с ожидаемыми результатами. Чтобы в полной мере использовать свой инновационный потенциал, города развивают открытую культуру гибкого управления, которая способствует рефлексивному обучению, адаптации, творчеству, инновациям, совместному созиданию и поддерживает инновационные бизнес-модели. Это включает в себя исследовательские многоуровневые механизмы управления для облегчения сотрудничества в различных секторах, получения доказательств, достижения уверенности и проведения разработок, экспериментирования, модифицирования и развития идей.

17. **Управление и расстановка приоритетов для реализуемых решений.** Заглядывая в будущее, города развивают культуру, позволяющую избегать принятия новых крупных инвестиционных решений, основанных только на предыдущей практике, существующей инфраструктуре или укоренившихся интересах. Сохранение старых привычек часто ведет к воспроизводству неэффективности. В ведущих городах действует система критической оценки: определение того, что работает, а что нет, и наличие возможности остановить то, что не работает, избегая дорогостоящих ограничений и статусных квот. Основанный на фактических данных подход к определению того, «что работает», помогает понять и оценить решения на практике.

18. **Муниципальное финансирование, направленное на достижение устойчивости.** Муниципальные бюджеты — это ключевой инструмент, позволяющий городам добиваться устойчивого развития. Закупки имеют решающее значение для распределения приоритетов и стимулирования спроса на инновационные решения. Для осуществления закупок, способствующих инновациям, города вступают в конкурентный диалог с потенциальными участниками торгов, чтобы понять текущее состояние технологий и потенциал для более совершенных решений. Они также используют предкоммерческие закупки, такие как гранты инновационным компаниям и местным стартапам. Местные налоговые и платежные режимы также играют стимулирующую роль в содействии устойчивым и воспрепятствованию неустойчивым видам деятельности, проектам или образу жизни. В то время как города стремятся к мобилизации «правильного финансирования», существуют инновационные и гибкие инструменты, такие как механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) ЕЭК ООН, ориентированный на людей, в рамках которого особое внимание уделяется соответствию ЦУР.

19. **Участие общественности и совместное производство.** Способность систематически и конструктивно взаимодействовать с гражданами, частным сектором и другими заинтересованными сторонами является отличительной чертой «умных» и устойчивых городов, ориентированных на интересы людей. Планирование и составление бюджета на основе широкого участия — вот некоторые из инструментов,

используемых «умными» городами, ориентированными на интересы людей. Орхусская конвенция ЕЭК ООН направлена на содействие эффективному доступу к информации и осознанному участию на всех уровнях. Новые технологии и цифровизация, инициативы, касающиеся открытых данных, открытого правительства и электронного правительства, помогают государственным органам власти сделать информацию более доступной и облегчить участие общественности в процессе принятия решений с помощью онлайн-платформ. Ключевой вопрос относительно прогрессивного участия пока еще заключается в том, в какой степени жители способны реально инициировать перемены и коллективно трансформировать города в соответствии со своими устремлениями. Города должны принимать решения, которые приносят пользу всем, а не только некоторым членам общества.

20. **Максимальное использование территориального планирования и планирования землепользования.** Территориальное планирование является основным условием интеграции различных городских секторов в согласованную и консолидированную пространственную стратегию. Городское проектирование, обеспечение устойчивого и доступного жилья, общественный транспорт и интегрированные инфраструктурные системы — вот некоторые из соображений планирования, которые давно признаны одними из основных инструментов устойчивого развития городов. Инновационные города снижают нормативные барьеры, обеспечивают земельные ресурсы и создают благоприятные условия для планирования и зонирования в целях поощрения инвестиций, например, в экологически более чистую энергетику или качественное, доступное и устойчивое жилье. Планирование землепользования важно для недопущения попадания в неустойчивые или опасные условия. Протокол ЕЭК ООН по стратегической экологической оценке (СЭО) наряду с несколькими стратегическими трансграничными соглашениями ЕЭК ООН обеспечивает основу для понимания воздействия на окружающую среду и управления рисками в отношении предлагаемых проектов и для работы по этим направлениям.

VI. Каковы основные выводы для национальных и международных политиков?

21. Признать города платформой для устойчивого развития. Проблемы устойчивости невозможно решить без активного участия городов. Центральная роль городов в реализации решений по обеспечению устойчивости таким образом, чтобы создавать ценности для всех граждан, должна быть признана и использована во всех областях политических действий. Кроме того, поскольку городские администрации выполняют национальные и международные обязательства, их голос должен быть услышан и на национальном, и международном уровнях (т. е., как это предлагает Форум мэров ЕЭК ООН).

22. Работать вертикально и горизонтально по городским и жилищным вопросам. Сильный потенциал городов в отношении устойчивости не следует воспринимать как должное, его следует систематически поддерживать и поощрять. Это требует работы по городским вопросам во всех отраслевых департаментах и на всех уровнях администрации. Это также включает решение проблемы адекватного и доступного жилья в городах как основы благополучной жизни и фундаментальной опоры экономики.

23. Обеспечить города соответствующими полномочиями и ресурсами. Национальные правительства должны делегировать городским властям полномочия и возможности, такие как полномочия по генерированию доходов и регулирующие полномочия, чтобы они могли активно участвовать в ответных мерах по обеспечению устойчивости, раскрывать свой потенциал и повышать качество жизни граждан. Национальные правительства также должны координировать ресурсы и распределять инвестиции между городами. Укрепление муниципальных финансов и налоговых систем делает города более способными к инновациям и более привлекательными для людей и предприятий. Это снижает межрегиональное неравенство и способствует территориальной и социальной сплоченности.

24. Уважать городское разнообразие и поощрять сотрудничество. Распространение моделей и знаний хорошо только до тех пор, пока они учитывают разнообразие городов и их реальные потребности. Города черпают вдохновение друг в друге и руководство с более высоких уровней, но им необходимо сохранять свою индивидуальность и амбиции. Аналогичным образом, процессы перехода к устойчивому развитию не отличаются однородностью и нет единого решения, подходящего для всех. Использование местных знаний необходимо для создания решений, соответствующих поставленным целям. Местным участникам необходимо иметь стимулирующую структуру, которая поможет им сформулировать свои потребности и обсудить возможности их решения. Совершенно необходимо сотрудничество между заинтересованными сторонами.

25. Сотрудничать через границы и координировать политику и стандарты. Многие вопросы, стоящие перед городами, экстернализованы на более широкие территории и требуют многоуровневой и горизонтальной координации, а также международного сотрудничества. Это предполагает координацию через муниципальные и национальные границы; международное трансграничное сотрудничество между городами и городскими агломерациями; обмен информацией и знаниями; и оперативную совместимость стандартов и протоколов.
