



Генеральная Ассамблея

Distr.: General

13 June 2016

Russian

Original: English

**Подготовительный комитет Конференции
Организации Объединенных Наций по жилью
и устойчивому городскому развитию (Хабитат III)**

Третья сессия

Сурабая, Индонезия, 25–27 июля 2016 года

Установочный документ № 7: стратегии экономического развития городов*

Записка секретариата

Секретариат Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III) препровождает настоящим установочный документ под названием «Стратегии экономического развития городов», подготовленный членами Группы по вопросам политики 7.

Каждая из групп «Хабитат III» по вопросам политики совместно возглавляется двумя международными организациями, а в ее состав входит до 20 экспертов, выступающих в индивидуальном качестве и занятых в самых разных сферах, включая академические круги, правительственные структуры, гражданское общество и другие региональные и международные органы.

С составом Группы по вопросам политики 7 и рамочными параметрами для ее установочного документа можно ознакомиться по адресу www.habitat3.org.

* Настоящий документ публикуется без официальной корректуры.



Установочный документ № 7: стратегии экономического развития городов

Резюме

Укрепление экономики городов, создание рабочих мест и улучшение жизненных условий

В 2016 году более половины населения мира живет в городах, и в развивающихся странах наблюдается ускорение темпов урбанизации. К сожалению, в развивающихся странах мира экономика большинства городов не поспевает за темпами роста населения. В результате работники, занятые в неформальной экономике, составляют 50 процентов и даже более рабочей силы, они сталкиваются с плохими условиями труда и отсутствием надежных средств к существованию. В этих условиях трущобы становятся одной из новых форм урбанизации. Почти 900 миллионов людей живут и работают в неформальных населенных пунктах, причем их численность растет ежегодно на 10 процентов. В развивающихся странах мира проблемы структурной адаптации и деиндустриализации ложатся тяжелым бременем на многие в прошлом процветавшие города. В то же время другие города бурно развиваются, создавая беспрецедентную концентрацию высокодоходной занятости в условиях творчески развивающейся экономики. Однако в этих городах происходит драматический рост стоимости земли и жилья, что негативно сказывается на малоимущих трудящихся. В этом контексте настоятельно необходимо, чтобы городские власти и заинтересованные стороны действовали более эффективно, содействуя ускоренному всестороннему экономическому развитию, в рамках которого можно будет использовать творческий потенциал городов для генерирования источников достойной работы для миллионов новых горожан.

Хабитат III бросает вызов мировому сообществу, призывает его рассмотреть этот вопрос в контексте целей в области устойчивого развития и необходимости принятия мер для смягчения последствий изменения климата, о которых шла речь в ходе двадцать первой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. Наш мир — это мир городов, и поэтому необходимо, чтобы города стали партнерами глобальных мер реагирования на вызовы, касающиеся устойчивости и изменения климата. Экономика городов также обладает потенциалом для генерирования идей и богатства для решения некоторых из наиболее неотложных проблем. В этой связи экономическая деятельность городов имеет критически важное значение для достижения целей в области устойчивого развития.

Авторы настоящего документа выступают за применение двухвекторного подхода. Во-первых, города должны решить вопрос об основных условиях, которые обеспечивают их выполнение: создание эффективных и транспарентных нормативных рамок; функционирование единообразных земельных рынков; развитие эффективной инфраструктуры (энергоснабжение, транзитное сообщение, транспорт, водоснабжение, санитария); функционирование городских финансовых систем, которые обеспечивают устойчивое финансирование городов; и планирование землепользования, которое обеспечивает компактное градостроение. Решения, касающиеся большинства этих проблем, более подробно рассматриваются в других установочных документах Хабитат. Во-вторых, го-

рода должны активно содействовать осуществлению позитивного процесса экономического развития совместно с заинтересованными экономическими партнерами, а для этого им необходимо иметь мандат на управление и возможности для выполнения этой роли. В ходе этого процесса на основе диалога с ключевыми заинтересованными сторонами будут определены приоритетные задачи в отношении деятельности на местном уровне, которые помогут укрепить городскую экономику.

Города и их экономика имеют исключительно многообразный характер. В результате не существует универсального рецепта для решения проблем экономического развития, с которыми они сталкиваются. Заинтересованные стороны каждой городской экономики должны искать свой собственный путь развития. Оказание поддержки их усилиям отвечает интересам национальных правительств и международных организаций. Роль местных органов власти, демократически подотчетных перед своими гражданами, состоит в том, чтобы содействовать проведению диалога между заинтересованными сторонами, обеспечивать руководство инвестиционной и предпринимательской деятельностью, а также мобилизовать поддержку со стороны высших эшелонов государственной власти и международного сообщества.

Городская экономика охватывает сотни тысяч и даже миллионы субъектов, ежедневно участвующих в реализации многочисленных экономических решений и сделок. Такая экономика характеризуется интенсивной динамикой, поэтому возможности какой-либо одной организации изменить ее курс являются весьма ограниченными. Местные органы власти не обладают ресурсами для преобразования экономики без поддержки со стороны соответствующих заинтересованных сторон. Однако даже осуществление их согласованных действий потребует определенного времени для достижения результатов. Иначе говоря, город чем-то напоминает контейнеровоз, курс которого невозможно изменить мгновенно, однако, если его курс будет изменен лишь на несколько градусов, то он может приплыть в конечном итоге в совершенно другое место.

В разделе I настоящего установочного документа сформулировано видение будущей городской экономики в 2036 году и излагается свод принципов, которые должны определять городское экономическое развитие и условия, которые должны лежать в его основе.

В разделе II отмечается, что города во всем мире сталкиваются с широким кругом проблем в области экономического развития. Темпы роста численности населения превышают темпы роста занятости в большинстве городов в развивающихся странах мира. Масштабы формальной экономики в этих городах кажутся ничтожными в сравнении с неформальной экономикой, в результате чего большинство трудящихся вынуждены работать в тяжелых и трудных условиях. Инфраструктура является недостаточной для реагирования на рост численности населения, а городская экономика не способна генерировать достаточных ресурсов для обеспечения необходимого уровня инвестиций. В современном мире небольшое число городов определяют горизонты инноваций и креативной экономики. Тем не менее даже в развитых странах мира города испытывают трудности в осуществлении структурных преобразований. Эти проблемы имеют ошеломляющий характер, однако, как показал опыт городов в разных районах мира, они не являются непреодолимыми.

Раздел III устанавливает рамки для определения первоочередных задач и политики в интересах городского развития и разработки новой программы градостроительства. Города должны создавать более динамичную и инклюзивную экономику, характеризующуюся более высоким уровнем продуктивной занятости и достойных рабочих мест. В этих целях необходимо укрепить городское управление и сделать его более целенаправленным. Необходимо создать такие условия для предпринимательской деятельности, которые будут благоприятными для всех секторов экономики, как формальных, так и неформальных. Необходимо устранить недостатки, связанные со стратегической инфраструктурой. Для достижения устойчивого экономического развития городов необходима компактная городская структура, подкрепленная высококачественным транзитным сообщением. Городская стратегия должна способствовать наращиванию инновационного и инвестиционного потенциала, который позволит трансформировать экономику. Такая стратегия должна способствовать наращиванию и использованию потенциала как формальной, так и неформальной экономики.

В разделе IV речь идет о связанных с городским развитием субъектах, включая международные органы, национальные государства, муниципальные органы власти, учебные заведения, частный сектор, гражданское общество и лидеров неформальных общин. Это представляет собой своеобразное многоплановое созвездие субъектов, которые зачастую действуют независимо друг от друга. Властные полномочия неравномерно распределяются среди участников. Политиканство, коллизии интересов и культурные условия часто мешают установлению сотрудничества и препятствуют принятию эффективных решений. Однако, несмотря на все это, городское хозяйство продолжает свою эволюцию и город продолжает расти, зачастую за счет густонаселенных и лишенных городских услуг трущоб.

В разделе V затрагиваются вопросы разработки, осуществления и мониторинга политики, направленной на повышение шансов для успешного городского экономического развития. Цель публичной политики предельно ясна. Однако успех возможен только в том случае, если все заинтересованные стороны — местные органы власти, корпоративный частный сектор, неформальная экономика, гражданское общество, включая учебные заведения и профессиональные союзы, — будут принимать участие в решении этих проблем и определении возможностей для экономического развития городов.

В заключение в документе излагаются ключевые рекомендации и шаги, необходимые для реализации этой амбициозной и, тем не менее, настоятельно необходимой программы.

I. Концепция и рамки вклада установочного документа в Новую программу развития городов

1. Хотя города являются локомотивами роста, они представляют собой пространства, полные контрастов, включая крайнюю концентрацию богатства и нищеты¹. Хотя большинство городов сталкиваются с проблемами в области инфраструктуры, финансового управления и институционального устройства, эти проблемы наиболее остро ощущаются, прежде всего, в городах, расположенных в южном полушарии. В этих странах темпы урбанизация опережают темпы экономического роста и создания рабочих мест; в них наблюдается нехватка инвестиций в городскую инфраструктуру, что чревато плохими результатами в плане развития человеческого потенциала большинства городских жителей. Таким образом, экономическое развитие, основанное на расширении занятости, является основной задачей для городских органов власти и других субъектов городской экономики.

A. Наша концепция на период до 2036 года

2. Наша концепция заключается в том, что в течение двух десятилетий, т.е. к 2036 году, города смогут успешно преодолеть глубокие социальные, экономические и физические проблемы, с которыми они столкнулись в 2016 году. Улучшение условий для предпринимательской деятельности создало новые возможности для инвестиций и роста как в формальном, так и в неформальном секторах предпринимательской деятельности. Стимулирование творческой энергии в городах во всем мире создало новые возможности в сфере формальной экономики и способствовало постепенному расширению льгот для трудящихся, улучшению правовой и социальной защиты, а также публичных услуг для неформально занятых трудящихся². Городские власти создали потенциал для формирования надежных партнерских связей в целях реализации стратегии экономического развития³. В течение следующих 20 лет в городах произойдут существенные изменения, направленные на улучшение физической и организационной инфраструктуры, необходимой для поддержания роста численности городского населения и реализации его устремлений. Города станут более компактными, пригодными для жизни и устойчивыми, их жизнедеятельность поддерживается благодаря стратегическим инвестициям в низкоэмиссионную транзитную инфраструктуру. Рост местных поступлений позволил улучшить и сделать более надежными инфраструктурные услуги и повысил уровень жизни всех городских жителей, в особенности наиболее бедных из них.

¹ United Nations (2010), *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging the Urban Divide*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.

² Glaeser, E. (2012), *Triumph of the City*, London, Penguin Books.

³ Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer and C. Speller (2012), "Urban Competitiveness and Sustainable Territorial Development: the Nedd for New Perspectives on Metropolitan Governance", in J. Sobrino (ed.), *Urban Competitiveness. A Global and for Mexico Perspective*, Mexico City, El Colegio de México, pp. 257–286.

В. Руководящие принципы

3. В целях реализации нашей концепции мы предлагаем четыре ключевых принципа и пять благоприятных условий, которые имеют критически важное значение для укрепления городской экономики, создания рабочих мест и расширения средств к существованию в городах в условиях инклюзивных рамок экономического развития:

а) принцип 1: Экономический рост и развитие городов должны быть инклюзивными. Городские власти должны нести ответственность за поощрение инклюзивного экономического роста в городах, имеющего своей целью расширение городской экономики таким образом, чтобы от него выигрывали не только отдельные люди, но и все городские жители;

б) принцип 2: Экономический рост и развитие городов должны происходить в условиях надежных правовых рамок. Экономический рост в городах должен основываться на надежных правозащитных принципах, в том числе:

i) право всех на свой город, в том числе право маргинализированных групп на равноправный доступ к публичным ресурсам и услугам, включая публичные земли;

ii) право всех на достойную работу и доступ к продуктивным экономическим возможностям;

iii) право на адекватное жилье, инфраструктуру и городские службы;

с) принцип 3: экономический рост и развитие городов должны вносить вклад в местное и национальное устойчивое развитие. В рамках инклюзивной и успешной городской экономики также признается важность сбалансированного экономического роста с учетом экологической устойчивости путем оказания поддержки инновациям в рамках «зеленой» экономики и городской солидарности путем сокращения масштабов социального и территориального неравенства;

д) принцип 4: экономический рост и развитие городов должны поддерживать, а не разрушать неформальные средства к существованию. Стратегия экономического развития должна быть направлена на создание многочисленных возможностей, с помощью которых неформальные работники и предприниматели смогут расширять свои предприятия, повышать свою производительность и подниматься вверх по социальной лестнице.

4. Для достижения вышеупомянутых принципов города должны создать следующие благоприятные и надежные условия:

а) хорошо управляемые и подотчетные местные, региональные и национальные институты;

б) условия для предпринимательской деятельности, которые обеспечивают поддержку инвестиций в деятельность формального и неформального секторов;

с) диалог по вопросам политики и создание партнерств между местными органами власти, частным сектором и организациями гражданского общества, включая организации неформальных работников, которые поддержи-

вают инвестиции, продуктивную занятость/достойную работу, благополучие и безопасность для всех граждан;

d) физическая и социальная инфраструктура, которая способствует укреплению производственных факторов и помогает улучшению качества жизни жителей и трудящихся;

e) оказание поддержки инновациям и предпринимательству, которые являются двумя необходимыми ингредиентами структурных перемен в рамках городской экономики, которые в свою очередь зависят от наличия образовательных, предпринимательских и культурных условий в городах.

С. Нормативные рамки

5. Новая программа экономического развития городов основывается на функционировании существующих глобальных рамок и способствует их расширению. На Хабитат II была признана важность городов как локомотивов роста и, соответственно, необходимость оказания поддержки и осуществления инвестиций в инфраструктуру и человеческий капитал. На Хабитат II была конкретно подчеркнута необходимость поддержки неформальной экономики, чтобы сделать ее более продуктивной и интегрированной в формальную экономику⁴. В программе для Хабитат III подтверждается сформулированная на Хабитат II приверженность инклюзивному росту в городах и, более того, предусматриваются положения, касающиеся расширения инвестиций в создание достойных рабочих мест и расширение неформальных средств к существованию.

6. В 2015 году мировое сообщество приняло цели в области устойчивого развития, которые имеют критически важное значение для реализации программы экономического развития в городах. Хотя все эти цели тесно связаны с экономическим развитием городов⁵, четыре из них (цель 1, касающаяся повсеместной ликвидации нищеты во всех ее формах; цель 8, касающаяся содействия поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и обеспечению достойной работы для всех; цель 9, касающаяся создания прочной инфраструктуры, содействия всеохватной и устойчивой индустриализации и поощрения инновационной деятельности; цель 11, касающаяся обеспечения открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов) имеют особое значение с точки зрения цели настоящего документа. Эти цели формируют краеугольный камень новой программы экономического развития городов, которую мы предлагаем в настоящем документе. Также важным является и глобальный стан-

⁴ Tosics, I. (1997), "Habitat II Conference on Human Settlements, Istanbul, June 1996", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, No. 2, pp. 366–372.

⁵ Например, инвестиции в образование (цель 4), гендерное равенство (цель 5) и устойчивую энергетику (цель 7) могут как способствовать усилению развития городского хозяйства, так и получать поддержку благодаря его успешному развитию. Экономическое развитие городов связано с целью 13, так как оно получает поддержку благодаря созданию компактной городской структуры и энергетически эффективных систем транспорта, а также использованию возможностей в рамках «зеленой» экономики. Наконец, городское экономическое развитие, с одной стороны, усиливается благодаря созданию миролюбивых и открытых обществ, эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений, а с другой, поощряет их создание (цель 16).

дарт, принятый Международной организацией труда в 2015 году, а именно Рекомендация 204, касающаяся постепенного перехода от неформальной к формальной экономике, в которой содержится призыв к сохранению неформальных средств к существованию в течение переходного периода и регулированию доступа неформально занятых работников к публичным пространствам и природным ресурсам.

II. Политические вызовы

7. Проблемы экономического развития городов, с которыми сталкиваются города, имеют разнообразный характер, начиная от уровня доходов, национальных условий и специфических условий, характерных для отдельных городов⁶. Города, имеющие высокий уровень доходов, вынуждены преодолевать последствия структурных перемен, некоторые из них сталкиваются с проблемой стремительно развивающихся секторов экономики, а другие вынуждены решать долгосрочные проблемы, связанные с упадком некоторых секторов, несоответствием навыков работников современным требованиям и высоким уровнем безработицы. Новые и развивающиеся экономики сталкиваются с проблемами, связанными с генерированием достаточного количества высококачественных рабочих мест и повышением уровня заработной платы в неформальном секторе и расширением самозанятости. Все города сталкиваются с проблемами, касающимися неравенства и маргинализированных групп населения, удовлетворения инфраструктурных потребностей и функционирования в рамках резко ограниченных бюджетов.

8. Города также варьируются в зависимости от уровня их экономического развития. Некоторые города в развивающихся странах мира, в частности наименее развитые страны, имеют экономику с высоким уровнем самозанятости в неформальном секторе. Некоторые города имеют развитую экономику, обеспечивающую занятость в секторе массового производства. В городах, обладающих ориентированной на инновации экономикой с высоким уровнем заработной платы, наблюдается рост предпринимательства, основанного на создании компаний стартапов (см. приложение II, вставка I о городах-стартапах)⁷. Также верно и то, что повсеместное распространение мобильных технологий и модернизация образовательной инфраструктуры создали возможности для того, чтобы города в развивающихся странах мира продвигали экономическое развитие, стимулируемое инновациями (например, индустрия информационных технологий в Бенгалуру, Индия, и стартапный кластер в области программного обеспечения в Найроби).

9. В основе проблем и политики, рассматриваемых в настоящем докладе, лежат продуктивная занятость и наличие средств к существованию, которые необходимы для экономического роста и, в более широком смысле, для экономического и социального развития. Однако создание рабочих мест и расширение доступа к средствам к существованию необходимо рассматривать в контексте возможностей, которые города предлагают в целях стимулирования ин-

⁶ Kresl, P. and J. Sobrino (eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Cheltenham, Edward Elgar.

⁷ Zoltan J. Acs, Sameeksha Desai, Jolanda Hessels, *Entrepreneurship, economic development and institutions*, *Small Bus Econ* (2008) 31:219–234.

вестиций: в жилищное строительство, предпринимательство, инфраструктуру и формирование производственных навыков, а также в контексте городского управления. В этой связи установочный документ охватывает широкий круг вопросов. Мы полагаем, что эти вопросы имеют важное значение для всех городов, хотя наше внимание в основном сосредоточено на городах в развивающихся странах мира. Мы признаем разнообразный характер городов, важность понимания местных условий и потребностей, а также опасность вынесения имеющих универсальный характер рекомендаций.

А. Проблема продуктивной занятости

10. В прошлом было широко распространено мнение о том, что люди мигрируют в города по причине возможностей трудоустройства, предлагаемых ими⁸. Однако, в настоящее время создание достаточных возможностей для получения достойной и продуктивной работы для всех превратилось в значительную проблему для городов. В течение последних двух десятилетий многие города во всем мире прошли процесс де-индустриализации, тогда как некоторые из них (в частности, в Китае) прошли через процесс стремительной индустриализации (см. вставку 2, посвященную макроэкономическим реформам и экономическому развитию в городских районах Китая). Более того, локомотивом недавнего экономического роста во многих городах стал сектор услуг, а не сектор производства: в том числе недорогие, однако интенсивные с точки зрения трудовой деятельности услуги и самые современные информационно-технологические услуги, которые не требуют больших затрат труда. В конечном итоге это ведет к высоким показателям безработицы и, более того, к расширению неформальной занятости во многих городах во всем мире.

11. Безработица, особенно безработица среди молодежи, является серьезной проблемой для городов. Последние оценки МОТ свидетельствуют о том, что в 2011 году показатели безработицы в мире составили 6 процентов и, согласно прогнозам, они будут ежегодно расти примерно на 0,6 процента: самые высокие показатели зарегистрированы на Ближнем Востоке и в Северной Африке (11–12 процентов), а самые высокие прогнозируемые показатели роста будут отмечаться в развитых странах (выше 2 процентов в год) (приложение I, таблица 1). Однако данные и показатели безработицы бледнеют в сравнении с числом и долей работающих бедняков в развивающихся странах мира: в 2011 году, согласно оценкам, в мире было 839 миллионов работающих бедняков (зарботок менее 2 долл. США в день), что составляет 28,7 процента общемировой рабочей силы (приложение I, таблица 2). Это означает, что отсутствие продуктивной занятости, в большей степени, чем явная безработица, является первопричиной проблемы занятости, особенно в развивающихся странах.

12. В развивающихся регионах, где существует серьезная проблема безработицы среди молодежи, показатели безработицы являются относительно низкими (4–7 процентов), причем они не растут существенными темпами, за исключением Ближнего Востока и Северной Африки. Во всех развивающихся регио-

⁸ Boyle, P., K. Halfacree and V. Robinson (1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Pearson.

нах, за исключением Ближнего Востока и Северной Африки, неформальная занятость составляет более половины несельскохозяйственной занятости: начиная с немногим более половины в Латинской Америке и примерно двух третей в Африке и Юго-Восточной Азии до более 80 процентов в Южной Азии (приложение I, таблица 3). Это объясняется тем, что исторически в этих регионах большинство рабочей силы всегда зарабатывало свои средства к существованию в сфере неформальной экономики; и с течением времени многие новые работники, вливающиеся в ряды рабочей силы, и те работники, которые потеряли дающую доход работу в формальном секторе, вынуждены искать работу в сфере неформальной экономики, потому что они не могут позволить себе оставаться без работы.

13. Большинство людей, занятых в неформальной экономике, являются бедными. В большинстве развивающихся стран неформальная городская рабочая сила в основном состоит из строительных рабочих, домашней прислуги, надомных производителей, уличных торговцев, транспортных рабочих и сборщиков мусора. Многие из них являются оплачиваемыми наемными работниками, занятыми не только в неформальных компаниях, но также и в формальных компаниях и домашних хозяйствах, а остальные из них работают на условиях самозанятости. Только один сегмент неформальных работников — наниматели — имеют заработную плату выше национальной черты бедности. Однако на нанимателей приходится только 2 процента неформальной занятости в странах Африки к югу от Сахары и Южной Азии и 9 процентов в странах Восточной и Юго-Восточной Азии (за исключением Китая)⁹. Другие сектора в рядах неформальной рабочей силы, определяемые на основе их статуса в рамках занятости и классифицируемые в порядке убывания среднего размера заработной платы, включают нанимателей, самозанятых работников, наемных работников, выполняющих случайные работы, надомных промышленных работников и неоплачиваемых работников домашних хозяйств. В рамках этой иерархии женщины недопредставлены в рядах нанимателей и чрезмерно представлены в сегментах с наименьшим уровнем заработка, как, например, надомные промышленные работники и неоплачиваемые работники семейных предприятий¹⁰.

14. Короче говоря, проблема занятости для современных городов, особенно в развивающихся странах, состоит в создании более достойных оплачиваемых рабочих мест, создании более широких возможностей для продуктивной самозанятости и расширении источников средств к существованию в сфере неформальной экономики.

В. Инвестиции в занятость

15. В основе проблемы занятости лежит проблема инвестиций. Успешное развитие городской экономики требует, чтобы функционировали четыре основных инвестиционных процесса. Во-первых, инвестирование в жилищное строительство, в основном жилищное капитальное строительство, но также и в создание рабочих пространств для мелких и неформальных предприятий. Во-вторых, инвестиции в инфраструктуру (водоснабжение и санитария) и об-

⁹ Chen, Martha, Joann Vanek and James Heintz. (2006), *Informality, Gender and Poverty: A Global Picture*.

¹⁰ Ibid.

щественный транспорт и коммунальные службы. В-третьих, инвестиции в предпринимательство, как в формальные, так и в неформальные компании, а также в сектора услуг и производства. И наконец, инвестиции в человеческий потенциал, повышение уровня квалификации городского населения. Эти инвестиционные процессы имеют основополагающее значение не только потому, что они непосредственно создают рабочие места в ходе реализации процессов инвестирования и строительства, но также и потому, что они создают материальные ресурсы, которые делают города привлекательными для проживания и обеспечивают их продуктивный характер.

Инвестиции в жилищное строительство

16. Неспособность многих городов генерировать достаточный объем формальных инвестиций в жилищное строительство в недорогостоящих и доступных местах находит отражение в распространении трущоб во многих городах в развивающихся странах и строительстве не отвечающего современным стандартам жилья во многих более богатых странах. В Африке более 60 процентов городского населения¹¹, примерно 200 миллионов людей только в странах Африки к югу от Сахары¹², живут в трущобах или стихийно возникших поселениях, при этом численность обитателей трущоб в мире растет темпами, которые, согласно оценкам, составляют 10 процентов в год. Это объясняется многочисленными причинами, одной из которых является основополагающая проблема доступности. Урбанизация в Африке идет более медленными темпами по причине более низкого уровня доходов на душу населения по сравнению с другими регионами, и, кроме того, имеют место технические проблемы, связанные с производством обеспеченного обслуживанием жилья, которое было бы доступным, учитывая такой низкий уровень доходов. Вторая проблема возникает по причине отсутствия ясности в отношении земельных прав. Инвестирование в жилищное строительство и создание производственных структур будет сорвано, если эти права не будут четко определены и будут зависеть от урегулирования во многих случаях дорогостоящих и зачастую незавершенных споров (см. приложение II, вставка 3, посвященная легализации правительством неформальных поселений в Сенегале). Однако также представляется возможным и целесообразным осуществить улучшение жилищного фонда в трущобах и случайно возникших поселениях без наличия законных документов на землю.

17. Третьим фактором является ненадлежащее регулирование. Многие экономические меры и действия нуждаются в регулировании, особенно в ограниченных и тесных городских условиях. Однако во многих случаях действующие положения не соответствуют таким условиям. Это ведет к ограничению экономической деятельности, а иногда и к неправомерному учету интересов определенных групп в ущерб интересам других групп. Положения часто и повсеместно игнорируются формальными компаниями, неформальными фирмами и самим правительством. Это ведет к побочным последствиям, которые зачастую являются крайне дорогостоящими. Что касается инвестиций в жилищное строительство, то строительные и другие нормы устанавливаются на уровне стандартов, которые являются чрезмерно высокими, что не позволяет выполнить их или обеспечить устойчивость. Во многих городах большинство зданий построено с нарушением этих положений. Отсутствие инвестиций в жилищное стро-

¹¹ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHd-2014-Background-Paper.pdf>.

¹² <http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>.

ительство имеет важное значение по целому ряду причин. Во-первых, это ведет к снижению уровня благосостояния как нынешнего, так и будущих поколений, члены которых выросли в условиях, которые, возможно, являются тесными, нездоровыми и опасными, что весьма затрудняет выполнение как домашней работы, так и ориентированной на рынок трудовой деятельности. Кроме того, это ведет к формированию городов с низкой производительностью. Крупные лишённые обслуживания трущобы с плохим транспортным сообщением ведут к сокращению производительности неформальных работников, так как это увеличивает время, необходимое для выполнения домашней работы, и время, необходимое для поездок к месту работы или предпринимательской деятельности. Это имеет важное значение потому, что дом зачастую является местом работы, особенно для работников, занятых в сфере неформальной экономики, а неформальные поселения зачастую являются местом расположения мелких промышленных кластеров. Если имеются трудности с инвестированием в процветание такой деятельности, то это приведет к замедлению темпов городского экономического развития.

Инвестиции в инфраструктуру

18. Проблема нехватки инфраструктуры отражена в многочисленных документах. Оценки потребностей в инвестициях в инфраструктуру для реализации целей в области устойчивого развития свидетельствуют о том, что в течение каждого года в период с 2015 по 2030 год только для развивающихся стран потребуется порядка 1,6–2,5 трлн. долл. США¹³ (приложение I, таблица 4). В Африке потребности в инфраструктуре, согласно оценкам, составляют 90 млрд. долл. США в год, что соответствует 15 процентам ВВП Африки в год, и более чем на 50 процентов превышает нынешний уровень расходов. Такой массивный дефицит отчасти объясняется финансовыми ограничениями, с которыми сталкиваются органы управления (как на центральном, так и особенно на местном уровне), учитывая, что налоговая база является недостаточной для мобилизации средств, необходимых для финансирования или пригодных в качестве залогового обеспечения для финансирования задолженности. Во многих случаях это также связано с законодательными и политическими факторами. Во многих странах с высоким уровнем доходов имеются возможности для мобилизации государственных финансов для инвестиций в энергетику, телекоммуникации и водоснабжение, тогда как многие развивающиеся страны имеют законодательные и деловые условия, при которых такое инвестирование является невозможным. Последствия таких низких уровней инвестирования являются очевидными. Отсутствие доступа к надежным и недорогим источникам энергии зачастую называют одним из основных препятствий для ведения предпринимательской деятельности¹⁴. Отсутствие инвестиций в транспортном секторе ведет к возникновению пробок и еще больше подрывает сообщение в городах (особенно в случае разрастания городских районов). Развитие сетей сообщения ведет к трансформации предпринимательской деятельности, расширяет возможности работников, занятых в неформальной экономике,

¹³ UNCTAD 2014, World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan, p. 140.

¹⁴ Thomas B.A., C. J. Dalgaard "Power outages and economic growth in Africa", *Energy Economics*, vol. 38, July 2013, pp. 19–23.

в плане достижения более высоких показателей производительности¹⁵. Однако нельзя считать такой ход событий как нечто само собой разумеющееся. Трудящиеся испытывают трудности в плане доступа к месту своей работы, кроме того, существуют проблемы в установлении контактов между предприятиями. Транспортная инфраструктура формирует городское устройство и играет определенную роль в координации выбора места для осуществления частных инвестиций. Однако структура транспортной системы должна принимать во внимание место осуществления неформальной деятельности и рынков, которыми пользуются неформальные предприниматели. Отсутствие учета всех экономических субъектов и их деятельности может сделать город менее производительным и может иметь пагубные последствия с точки зрения затрат времени и здоровья людей, пользующихся транспортом. Отсутствие адекватного доступа к базовым инфраструктурным услугам ведет к тому, что бедные люди вынуждены тратить больше времени и денег на их приобретение, а это ведет к усилению риска распространения инфекционных болезней.

Инвестиции в предпринимательскую деятельность

19. Многие развивающиеся города не смогли создать достаточного количества рабочих мест в формальном секторе. Привлечение иностранных инвестиций — будь то в сфере передовых технологий в странах с высоким уровнем дохода или в швейной или текстильной промышленности в странах с низким уровнем доходов — играет важную роль для создания рабочих мест и для общего экономического развития. Такие сектора производят товары, которые продаются на международных рынках и являются необходимыми для генерирования иностранной валюты, необходимой для всех стран. Это имеет особенно критическое значение для Африки, где такие сектора в основном отсутствуют, и вместо этого имеет место зависимость от поступлений, связанных с экспортом сырьевых товаров и природных ресурсов. Однако также очевидно и то, что осуществляемая на основе внешнего подряда работа в трудоемких отраслях, как, например, швейная и текстильная отрасли, необязательно ведет к созданию достойных рабочих мест, в том числе и для рабочих предприятий, и особенно для надомных промышленных работников.

20. Отсутствие инвестиций в предпринимательскую деятельность является глубоко укоренившейся проблемой, связанной с многими факторами в экономической и политической сфере. Однако некоторые из проблем зависят от условий на местном уровне. Во многих городах трудно подобрать земельные участки, необходимые для осуществления формальных инвестиций в предпринимательскую деятельность. В то же время места для ведения неформального бизнеса, как в трущобных поселениях, так и на общественных пространствах, игнорируются и/или недостаточно полно используются в процессе местного экономического развития. Производительность предприятий является низкой, что частично объясняется инфраструктурными трудностями, упомянутыми выше, и высокой стоимостью капиталов. Все это вместе взятое ведет к формированию городских условий, в которых компании могут функционировать для

¹⁵ Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J. Contribution of Mobile Phones to Rural Livelihoods and Poverty Reduction Morogoro Region, Tanzania, *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, V 42, 2010; Rashid A.T., Elder L., *Mobile Phones and Development: An Analysis of IDRC-Supported Projects*, *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, V. 36, 2009.

обеспечения поставок на местные рынки, однако, маловероятно, что они будут конкурентоспособными на мировых рынках. Следствием этого является то, что многие города лишены важного источника занятости.

Человеческий капитал и навыки

21. Четвертой проблемой в области инвестиций является проблема формирования дееспособной рабочей силы, обладающей знаниями и навыками для внесения вклада в создание инновационной и конкурентоспособной городской экономики. Города, имеющие более квалифицированную рабочую силу, обладают возможностями для того, чтобы быть впереди своих конкурентов в рамках глобальной креативной экономики, создавать добавленную стоимость, повышать производительность и соответственно привлекать инвестиции и обеспечивать занятость. Это особенно верно в отношении высшего эшелона в иерархии городов, в которых благотворный цикл активного инвестирования стимулирует рост занятости и миграции в города. Толерантная и многообразная среда в крупных городах может повысить привлекательность городов для высокообразованных работников и предпринимателей¹⁶. Наиболее успешные в экономическом отношении города развиваются параллельно с развитием первоклассных университетов, некоторые из которых стали источниками для возникновения сотен технологических стартапов, которые преобразовали городскую и региональную экономику¹⁷. Это процесс далеко не ограничивается развитыми странами, ибо, например, такой город как Бенгалуру в Индии является в настоящее время одним из наиболее стремительно развивающихся технологических центров в мире¹⁸.

22. Как правило, уровень квалификации в городских районах превышает уровень квалификации в других районах страны. Тем не менее, значительная доля рабочей силы не имеет даже базовых навыков. Предпринимательские навыки также находятся на низком уровне, и это рассматривается как определенная проблема¹⁹. Отсутствие необходимых предпринимательских навыков объясняется низким уровнем качества учебных заведений и программ подготовки, а также отсутствием возможностей для практического профессионального обучения. Имеется много объективных причин для усиления образовательного потенциала во всем мире. Однако, вне сомнения, одной из наиболее важных из них является то, что возможность конкурировать в условиях городской и, соответственно, глобальной экономики является в принципе продуктом человеческого творчества и способностей и, следовательно, зависит от знаний и навыков городской рабочей силы.

¹⁶ <http://martinprosperity.org/insight-creative-and-diverse-ranking-global-cities/>.

¹⁷ Florida R., Gates G. Knudsen B., Stolarick K., The University and the Creative Economy, December 2006, http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/university_and_the_creative_economy.pdf; The Innovative and Entrepreneurial University: Higher Education, Innovation and Entrepreneurship in Focus, U.S. Department of Commerce, October 2013, https://www.eda.gov/pdf/The_Innovative_and_Entrepreneurial_University_Report.pdf; Dasher R., "The Role of Universities in Startup Ecosystem Development: What are the Real Lessons from Stanford University in Silicon Valley?" Manila, 2015, <http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf>.

¹⁸ Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015.

¹⁹ http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424-1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf.

С. Проблема управления

23. Экономическое развитие городов требует наличия дальновидных и способных местных органов власти. Города могут функционировать только тогда, когда имеются публичные средства и услуги для всех граждан и когда имеются институциональные и законодательные основы, которые могут использовать рыночные силы в интересах создания экономических возможностей и благосостояния для всех. Во многих городах местные органы власти не смогли выполнить эти цели. Это отчасти объясняется институциональными структурами и политической напряженностью, которую они создают, отчасти отсутствием ресурсов и отчасти неспособностью привлечь и взаимодействовать с широким кругом городских субъектов.

24. Проблема управления городами была более подробно рассмотрена в рамках Группы по вопросам политики 4. Во многих городах местные органы власти не обладают мандатом или ресурсами для решения наиболее серьезных городских проблем. Процесс децентрализации власти, согласованный в ходе Хабитат II, зашел в тупик во многих юрисдикциях. В зависимости от города на протяжении последних 20 лет процесс децентрализации власти либо продвигался вперед, либо топтался на одном месте. Местные органы власти часто обладают ограниченной автономией, и уровень полномочий местных органов власти наглядно демонстрируется механизмами найма сотрудников местных органов власти и применения дисциплинарных мер²⁰. В целом местные органы власти по-прежнему зависят от ресурсов, переводимых центральным правительством для финансирования операционных и капитальных расходов. Результатом этого является то, что местные органы власти не всегда обладают полномочиями для поощрения процесса развития и ресурсами для финансирования этого процесса. Более того, высококвалифицированные работники редко рассматривают местные органы власти как привлекательного работодателя, в результате чего они часто не имеют персонала, необходимого для равноправного ведения переговоров с частным сектором.

Институциональная структура и политическая экономия

25. Во многих городах институциональные структуры имеют несогласованный характер и конкурируют друг с другом, а это означает, что сфера полномочий любого компонента управления является ограниченной и имеет ограниченную эффективность. Вполне вероятно, что полномочия будут распределены между различными министерствами центрального правительства (финансы, производство, жилищное строительство, землепользование, транспорт), при этом городским властям будет предоставляться разная степень автономии. Во многих юрисдикциях местные органы власти не обладают мандатом для оказания поддержки экономическому развитию. В пределах региона крупных городов часто возникает ситуация, когда их границы устаревают настолько, что границы городов находятся в сфере компетенции нескольких юрисдикций. Такое деление полномочий еще в большей степени осложняется политическими

²⁰ http://www.uclg.org/sites/default/files/_28fr29_uclgpolicypaperonlocalfinanceeng2.pdf; Tidemand P., J. Msami, *The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1996–2008*, Research on Poverty Alleviation.

факторами, потому что интересы разных ведомств играют разную роль на различных уровнях управления.

26. Также часто случается так, что местные органы власти, как и национальные правительства, часто вступают в коллизию с богатыми и сильными силами. Это весьма затрудняет возможность того, чтобы сделать местные учреждения, политику и практику справедливыми и равноправными.

27. Это трудные вопросы, которые необходимо решить, однако первым шагом является необходимость четко определить сферы полномочий и подотчетности и обеспечить достаточно широкое пространство для маневра, чтобы лидеры могли руководить городом как единым целым. Соответствующий уровень для реализации этой задачи будет варьироваться в зависимости от условий и размеров города, и во многих случаях от города, а не от национального правительства. Вторым шагом является необходимость того, чтобы местные органы власти создали открытые для всех процессы принятия решений и установления правил поведения на городском уровне (см. приложение II, вставка 4, в которой приведен пример открытого процесса принятия решений в среднем по размеру городе в Турции).

Финансы и ресурсы

28. Города испытывают неотложные финансовые потребности, для осуществления оперативных расходов, и в особенности, если они стремительно развиваются, для капитальных расходов. Оценочные показатели потребностей в расходах только на инфраструктуру составляют порядка 10–15 процентов валовой добавленной стоимости во многих городах²¹.

29. Ответственность за предоставление различных услуг (здравоохранение, образование, полиция, санитария, транспорт) существенно варьируется в зависимости от уровня управления, однако во всех случаях необходимо обеспечить выделение адекватных ресурсов. В тех случаях, когда ответственность лежит на городских властях, они должны иметь в своем распоряжении соответствующие потоки финансовых средств. Также необходимо обеспечить финансирование городских капитальных расходов либо за счет центрального правительства, либо за счет муниципальных кредитов.

30. В настоящее время существуют большие диспропорции между фискальными возможностями местных органов власти и их полномочиями по осуществлению расходов. Например, некоторые городские власти в Канаде имеют довольно широкую автономию, что обеспечивает более 90 процентов общих поступлений для финансирования оперативных и капитальных расходов из местных источников²². Однако роль автономии местных органов власти в финансовых вопросах, особенно в развивающихся странах в Южной Азии и Африке, является весьма ограниченной²³.

31. Задача состоит в том, чтобы, с одной стороны, обеспечить адекватные потоки общих финансовых средств и, с другой, устранить диспропорции между полномочиями и финансовыми возможностями. Если городские власти не смо-

²¹ Foster, V. and C. Briceno-Garmendia (2010) "Africa's infrastructure; a time for transformation", World Bank, Washington DC.

²² См., например: <http://www.kitchener.ca/en/insidcityhall/BudgetsAndFinanceReports.asp>.

²³ UCLG 2010, http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp.

гут мобилизовать поступления для оплаты местных услуг, за которые они несут ответственность, или не будут обладать полномочиями для эффективного управления этими ресурсами, то будут иметься лишь ограниченные стимулы для осуществления инвестиций или установления партнерских связей с такими органами власти.

III. Установление приоритетности политических вариантов: направленные на преобразования меры в связи с Новой программой развития городов

32. В настоящем докладе основное внимание сфокусировано на проблеме оказания помощи городам в создании новых рабочих мест и возможностей для продуктивной работы; увеличении числа имеющихся рабочих мест и расширении средств к существованию; и обеспечении доступа всех граждан (включая малообеспеченных, низкоквалифицированных, неформальных работников и прибывающих в города мигрантов) к возможностям осуществления доходной деятельности. Этого можно добиться путем укрепления городской экономики. Установление приоритетности политических вариантов основывается на принципах и условиях экономического развития, сформулированных в разделе I.

33. Первый принцип состоит в том, что потенциал городов высвобождается в том случае, если люди имеют возможности для инвестирования в формирование навыков, средств к существованию, предпринимательскую деятельность и свое жилье (которое зачастую используется в качестве места работы или складского помещения) и для получения выгод от своих инвестиций. Преимущество городских районов заключается в их потенциале в плане высокой степени сетевого взаимодействия и связанного с этим интенсивного экономического и социального взаимодействия между более широким и разнообразным кругом людей, профессий и рыночных возможностей, которые вместе взятые могут внести вклад в формирование позитивных внешних условий (включая агломерационную экономику), которые имеются во многих городах. Более того, сети городов дают им возможности использовать компаративные преимущества и специализацию на региональном и международном уровне, тем самым стимулируя инновации, повышение производительности, а в более широком плане — экономический рост и развитие человеческого потенциала. Основная роль государственной политики состоит в поддержании этого потенциала²⁴. Это предполагает создание институциональных и законодательных условий, которые обеспечивают поддержку частных предприятий, как в формальном, так и в неформальном секторе, а также обеспечение компенсации в случае сбоев в работе рыночных механизмов и предоставление гарантий и систем социальной защиты. Это требует обширных инвестиций в инфраструктуру и общественные товары и услуги, справедливого распределения таких общественных товаров и создания надлежащих нормативно-правовых условий.

34. Все города являются разными, и формулирование политики требует признания местных условий и тщательного диагноза препятствий для инвестирования и создания рабочих мест в отдельных городах. При осуществлении тако-

²⁴ Zhang, L.-Y. (2015), *Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries*. London: Routledge.

го диагноза важно рассматривать город как единое целое. Различные сектора, формальный и неформальный, призваны играть свою роль. Будет трудно обеспечить создание рабочих мест и повышение производительности, если жилищные и коммерческие капитальные фонды будут находиться в ненадлежащих местах или будут иметь низкое качество. Экономический рост можно обеспечить только в более широком контексте инклюзивного развития человеческого потенциала и справедливого распределения общественных товаров и услуг.

35. Политики должны уделять должное внимание вопросам равенства и социальной справедливости; устойчивости, включая ответственность за состояние и устойчивость окружающей среды; социальной и экономической инклюзивности, включая расширение прав и возможностей обездоленных групп; и демократической подотчетности. Все это, в свою очередь, будет содействовать достижению целей в области устойчивого развития в период до 2030 года. Структуры, созданные в настоящее время, будут иметь долгосрочный характер и будут определять экономическое и социальное функционирование городов, а также их энергоснабжение и экологическую устойчивость на многие десятилетия вперед.

36. Руководствуясь этими критериями и учитывая проблемы, упомянутые в предыдущем разделе, можно разделить политические приоритеты на шесть широких категорий: землепользование, инициативы по поддержке предпринимательской деятельности; инфраструктура и предоставление услуг; неформальная экономика; финансирование городов; городское управление и возможности органов власти (с точки зрения финансов и человеческого потенциала).

А. Землепользование: создание компактного города

37. Структура города и порядок его застройки могут оказать значительное влияние на его возможности по оказанию поддержки экономическому развитию. Компактный город, который в большинстве случаев является городом со средней и плотной застройкой и характеризуется смешанными формами использования земельных пространств, располагает возможностями для поддержания высокой степени сообщения (передвижение работников, товаров, услуг и идей) таким образом, чтобы это было устойчиво и эффективно с точки зрения затрат (см. приложение II, вставка 5, посвященная компактным городам). Это, в свою очередь, способствует поддержанию высокого уровня жизни и дееспособности городов для обеспечения динамичного развития экономики. Для достижения этого необходимы четыре вида политических мер.

38. Первая заключается в надлежащем **регулировании землепользования**. Нормативные положения необходимы для обеспечения строительных стандартов, гарантирования соблюдения минимальных стандартов и контролирования плотности застройки. Однако эти стандарты, касающиеся, например, размера земельного участка, соотношения между размером жилых и коммерческих пространств, и строительных норм, должны надлежащим образом находиться в соответствии с городскими условиями и уровнем национального развития. Во многих случаях, это обстоит не так, стандарты устанавливаются на слишком высоком уровне и поэтому игнорируются. В зависимости от экологической обстановки и проблем, связанных с плотностью застройки, нормативные положения должны учитывать развитие в условиях плотной застройки и смешан-

ные формы землепользования. Необходимо осуществлять адаптацию нормативных положений, касающихся землепользования, с учетом драматического роста неформальных поселений в большинстве городов в развивающихся странах мира.

39. Второй элемент состоит в обеспечении **прозрачности в области земле-владения**, с тем чтобы инвестиции не могли быть заблокированы по причине отсутствия ясности в отношении собственности или других прав, касающихся землепользования. Проведение реформ является весьма сложным процессом, так как уже могут существовать смешанные формы традиционных и ориентированных на рынки систем, кроме того, могут возникнуть многочисленные истцы, отстаивающие свои права на отдельные участки земель, а также по причине того, что властные заинтересованные стороны могут стремиться сыграть на повышении стоимости земельных участков. Эффективное и равноправное использование земель также требует эффективного функционирования сопутствующих рыночных механизмов, как например, ипотечное финансирование и строительный сектор.

40. Наконец, городские власти должны иметь стратегическое видение и политику, касающуюся планирования землепользования. Концепция долгосрочного развития города, сформулированная в контексте национальных стратегий экономического развития, является необходимой для того, чтобы определять частные инвестиционные решения и публичные действия. Существует опасность того, что «провалы в плане координации действий» послужат препятствием для инвестиций, если только инвесторы не будут иметь четкое представление относительно возможного развития различных районов города.

41. Концепцию необходимо сформулировать в рамках: а) среднесрочных и долгосрочных стратегий городского развития, направленных на координацию деятельности в области землепользования в соответствии с развитием инфраструктуры и возможными моделями роста разных секторов; б) инвестиций в инфраструктуру, которые будут вести вперед, а не тормозить развитие частного сектора; и с) активного обзора нормативных положений, касающихся строительства и землепользования с целью стимулирования надлежащего сочетания плотности застройки и смешанного землепользования, чтобы создать возможности для процветания предприятий всех типов и размеров и для перехода к низкоуглеродной экономике и обществу.

42. Необходимо предпринять шаги для того, чтобы такие стратегии и планы имели реальный характер, включая внесение регулярных коррективов в соответствующее время. Что касается частных инвестиций, то роль стратегий и планов развития городов должна иметь вспомогательный, а не директивный характер. Они должны учитывать риски, связанные с чрезмерным ограничением свободы действий, и обеспечивать наличие определенной гибкости.

В. Инфраструктура и предоставление услуг

43. Город — это огромный комплекс связанных между собой систем. Предоставление инфраструктуры в пределах города является необходимым для его эффективного и справедливого функционирования. Электроэнергия необходима для повышения производительности. Транспортная инфраструктура, в частности, необходима для использования выгод сообщения и недопущения

финансовых, экологических и медицинских издержек, связанных с возникновением пробок на дорогах. Потребности в ослаблении последствий густой застройки в городах и изменения климата выдвигают на первый план развитие общественного транспорта (пешеходного и немоторизованного транспорта, как например велосипеды). Необходимо уделять особое внимание транспортным потребностям работающих бедняков, потому что выгоды обеспечения транспортного сообщения с неформальными поселениями могут иметь драматический характер. Бизнес также нуждается в сообщении с остальными частями региона, страны и глобальными рынками через посредство транспортных сетей, морских портов, аэропортов и телекоммуникаций.

44. Программа в отношении политики экономического развития предполагает:

- а) осуществление процесса разработки среднесрочных и долгосрочных планов развития инфраструктуры на основе тщательной оценки потребностей и анализа эффективности мер по удовлетворению этих потребностей с точки зрения затрат;
- б) разработку эффективной и транспарентной политики по осуществлению инфраструктурных проектов и мобилизации инвестиций в развитие инфраструктуры;
- с) финансирование как из государственных, так и из частных источников. Ликвидация инфраструктурного дефицита требует значительного увеличения инвестиций в инфраструктуру, в рамках которых решающее значение будет иметь вклад частного капитала²⁵.

С. Поддержка предпринимательской деятельности

45. Важно, чтобы городские власти активно и целенаправленно оказывали поддержку процессу экономического развития. Путем участия в качестве заинтересованной стороны в развитии местной экономики местные органы власти признают наличие органической связи между их экономикой, успехом делового сообщества, уровнем жизни своих граждан и услугами, которые они предоставляют обществу. Путем осуществления руководящей роли в экономическом развитии они создают возможности для корректировки местной политики и государственного управления таким образом, чтобы оказывать поддержку процессу развития. Во многих юрисдикциях возможности местных органов власти имеют ограниченный характер. Но даже в таких городах процесс участия в качестве поборника развития, по крайней мере, формирует повестку дня для пропаганды своей деятельности, которая в противном случае не могла бы возникнуть. В городах, обладающих более широкими возможностями, следствием осуществления роли лидера в области экономического развития может быть практически незамедлительная корректировка работы муниципальных служб в целях поддержки предпринимательской деятельности. В более долгосрочной

²⁵ UNCTAD 2014, World Investment Report 2014: Investing in the Sustainable Development Goals: An Action Plan.

перспективе эти усилия будут дополняться усилиями других заинтересованных сторон, направленными на преобразование городской экономики²⁶.

46. На самом базовом уровне развитие предпринимательской деятельности является продуктом переговоров с предприятиями всевозможных размеров, инвесторами всевозможных типов, включая прямых иностранных инвесторов, давно работающими местными компаниями и начинающими предпринимателями с тем, чтобы лучше понять их потребности и чаяния. Это в равной степени касается формальных и неформальных предприятий, ибо и те и другие вынуждены преодолевать, в частности, мириад проблем, варьирующихся от произвольных нормативных положений, связей в рамках своей отрасли, структур материально-технического снабжения, людских ресурсов, управления бизнесом, выхода на местные и внешние рынки, а также многие другие проблемы. Важно, чтобы чиновники местных органов власти понимали проблемы местных деловых кругов и решали серьезные проблемы по мере их возникновения.

47. Осуществление такого диалога также может усилить позиции городских властей в деле более эффективного сотрудничества с инвестиционными учреждениями на национальном уровне. Города, которые смогли создать реальные конкурентоспособные позиции, будь то квалификация своего рынка труда, сильные стороны своих доминирующих кластеров, хорошая инфраструктура или природные ресурсы, могут привлечь значительные иностранные инвестиции.

48. Развитие предпринимательской деятельности может также включать активные программы, включая поддержку промышленных ассоциаций, центры делового обслуживания для поддержки неформальных мелких и средних предприятий с помощью программ профессиональной подготовки, наставничество, программы обмена опытом, предоставление помещений для начинающих компаний и для совместной работы. Услуги могут быть адаптированы с учетом различных потребностей разных предприятий, включая мелкие, средние и неформальные предприятия. Деятельность по развитию кластеров предприятий, в рамках которых заинтересованные стороны в определенной отрасли определяют стратегии, способствующие ускоренному развитию их отрасли в целом, может оказаться весьма эффективной (см. приложение II, вставка 6, посвященная местному экономическому развитию в Морогоро, Объединенная Республика Танзания). Деятельность по развитию кластеров должна быть направлена как на кластеры формальных предприятий, так и на кластеры неформальных предприятий в неформальных поселениях. Службы развития предпринимательской деятельности могут оказать помощь в решении проблем в области финансирования предпринимательской деятельности путем установления партнерских связей с финансовыми учреждениями. Службы развития предпринимательской деятельности имеют разный по своей сложности характер, и для успешного функционирования некоторых из них требуется наличие высококвалифицированных специалистов, ибо в случае отсутствия таких специалистов могут произойти дорогостоящие ошибки. Проведение предварительных консультаций с потенциальными бенефициарами и другими заинтересованными

²⁶ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/lra-innovation-economic-growth.pdf>. Building Community Prosperity Through Local Economic Development: An Introduction to LED Principles and Practices, George Edward Trellier, Federation of Canadian Municipalities/International Technical Assistance Project, 2014.

ми сторонами должно повысить шансы на успешный исход. Необходимо уделять первоочередное внимание наращиванию потенциала в этой области.

49. В развивающихся странах мира важно предоставлять поддержку для неформальных работников и их деятельности по обеспечению средств к существованию, так как они зачастую составляют большинство работников и предприятий в рамках городской экономики. Предоставление эффективной с точки зрения затрат поддержки для предпринимателей может позволить повысить производительность и устранить серьезные проблемы, связанные с предпринимательской деятельностью. Это также создает условия для того, чтобы поощрять их к регистрации своих предприятий по мере того, как их работа становится все более успешной.

50. В условиях все более наукоемкой экономики навыки, которыми располагает имеющаяся рабочая сила, являются первостепенным определяющим фактором в области коммерческого инвестирования и роста занятости. Целенаправленное развитие квалифицированной рабочей силы может создать значительные конкурентоспособные преимущества в рамках городской экономики. В стратегии экономического развития можно определить потребности в профессиях и оказать поддержку усилиям учебных заведений по устранению недостатков. Учебные заведения, которые находятся в состоянии реагировать на потребности городской экономики, могут сыграть критически важную роль в этом процессе²⁷.

D. Оказание поддержки для неформальной экономики

51. Как было указано выше, большинство работников во многих развивающихся странах принадлежат к неформальной рабочей силе. Среди неформальных самозанятых работников имеются некоторые работники, которые предлагают незаконные товары и услуги, а также некоторые работники, которые скрываются или уклоняются от регистрации и уплаты налогов. Однако большинство из них являются работающими бедняками, которые пытаются честно работать и жить. Они будут готовы приветствовать преимущества, которые связаны с регулированием и налогами. Однако для них существующие положения зачастую не имеют никакого значения, являются ненужными или имеют карательный характер; кроме того, к ним не применяются многие налоги и предельные налоговые ставки. Города должны принять более действенную и открытую для всех политику с целью оказания поддержки работающим беднякам в сфере неформальной экономики.

52. В основе политических дебатов по вопросам неформальной экономики лежит вопрос о том, зачем и каким образом следует формализовать неформальную экономику. В историческом плане существует две преобладающие концепции того, что означает или должна означать формализация неформальной экономики. Для некоторых это означает перевод неформальных работников на формальные оплачиваемые рабочие места, однако это требует создания достаточного числа формальных оплачиваемых рабочих мест. Для других это

²⁷ Developing National Systems of Innovation: University-Industry Interactions in the Global South, Eduardo Albuquerque, Wilson Suzigan, Glenda Kruss and Keun Lee, Edward Elgar Publishing/IDRC, 2015.

означает регистрацию и налогообложение неформальных предприятий. Однако в последние годы наметилось все более широкое признание того, что масштабы неформальной экономики продолжают расти, а не сокращаться; что она охватывает как самозанятых работников так и наемных работников, большинство из которых являются работающими бедняками, пытающимися честно работать и жить, многие из которых платят всевозможные налоги и сборы; и что государственные положения и политика оказывают непосредственное, зачастую негативное, воздействие на них. В связи с признанием этого возник иной подход к проблеме формализации: ее рассматривают как постепенный процесс, который должен сохранить и улучшить неформальные средства к существованию, обеспечивая применение мер правовой и социальной защиты, а также вспомогательные услуги для неформальной рабочей силы, особенно для работающих бедняков.

53. Учитывая это новое видение и подход в Рекомендации 204 относительно постепенного перехода от неформального к формальному сектору, которая была принята трехсторонними партнерами в ходе ежегодной конференции Международной организации труда в 2015 году, признается и предусматривается следующее:

- а) большинство неформальных работников являются выходцами из бедных домашних хозяйств, которые пытаются заработать себе на жизнь, несмотря на все трудности, и поэтому нуждаются в защите и поддержке в обмен на регулирование и налогообложение;
- б) большинство неформальных экономических единиц представляют собой единоличные или семейные предприятия, которые находятся под управлением самостоятельных собственников, которые не нанимают других работников;
- с) в ходе процесса формализации нельзя допустить уничтожения неформальных средств к существованию;
- д) регулируемое использование общественных пространств является необходимым для жизнедеятельности неформальных работников, особенно в городах;
- е) регулируемый доступ к природным ресурсам также является необходимым для жизнедеятельности неформальных работников.

54. В контексте городов этот новый подход признает необходимость переоценки городской политики, планов и практики, которые зачастую направлены против, а не в поддержку интересов неформальных работников и их средств к существованию. Работающие бедняки в рамках неформальной экономики, как правило, работают либо в общественных пространствах, как например, улицы, открытые площадки, стройплощадки, либо в частных домах, а также довольно часто в трущобах и стихийно созданных поселениях. Для того чтобы сделать их средства к существованию продуктивными, работающих бедняков необходимо обеспечить безопасными рабочими местами, оснащенными базовыми инфраструктурными услугами. Это требует регулирования доступа к общественным пространствам и де факто землевладения и облагораживания трущоб и стихийно созданных поселений. Городские подзаконные акты, касающиеся уличной торговли, зачастую являются довольно устаревшими и имеют карательный характер. Вместо того, чтобы обновить подзаконные акты, городские

власти обычно перемещают уличных торговцев из центральных деловых районов в периферийные районы городов, однако со временем все они возвращаются обратно. Городские правила, касающиеся удаления твердых отходов, игнорируют или не учитывают неформальных сборщиков мусора, которые на протяжении десятилетий поддерживали чистоту в городах, хорошо знают, как лучше сепарировать поддающиеся переработке отходы от мусора, и тем самым помогают сократить выброс углеродов и затраты (городов) на удаление отходов.

55. Для того чтобы гарантировать и улучшить свои средства к существованию, городские работающие бедняки должны иметь благоприятные условия для предпринимательской деятельности, а также доступ к вспомогательным услугам. Они должны иметь право быть свободными от преследования со стороны полиции и других местных властей, конфискации их товаров и оборудования, а также выселения или уничтожения их домов и рабочих мест. Они должны иметь надежные права на владение своими домами и рабочими местами, доступ к базовой инфраструктуре на своих рабочих местах, а также доступ к общественному транспорту для проезда от своего дома до места работы и для контактов с поставщиками и покупателями. Это потребует того, чтобы города признали, что неформальные поселения и общественные пространства — общинные городские земли — являются местами неформальной деятельности и что выселение работающих бедняков из неформальных поселений и общественных пространств не только подрывает их средства к существованию, но также подрывает при этом городскую экономику. Если посмотреть на это по-иному, то это требует, чтобы города учитывали неформальных работников и их средства к существованию в местных планах экономического развития.

56. С точки зрения городского управления бедняки, работающие в сфере неформальной экономики, нуждаются в праве на создание организаций и представительство. Они должны иметь возможности для выражения своего коллективного мнения, которые можно реализовать с помощью их объединения в рядах демократических организаций, представляющих своих членов; они также должны иметь возможность выражать свое мнение через своих представителей, которое проистекает из возможности таких организаций участвовать в принятии соответствующих политических решений, установлении процедур, ведении коллективных переговоров или участии в переговорных процессах. Для этого они нуждаются в поддержке для наращивания своего потенциала, с тем чтобы их лидеры могли эффективно взаимодействовать с лицами, принимающими политические решения, а также располагать надежной, основанной на фактах базой данных, с помощью которой они могут отстаивать свои права (см. приложение II, вставка 7, касающаяся площадок для обмена информацией, диалога и переговоров между неформальными работниками и городскими властями).

Е. Городские финансы

57. Наличие предсказуемого, надежного и существенного источника поступлений является необходимым для городских властей, чтобы обеспечивать поддержание услуг и инфраструктуры на уровне, необходимом для экономического развития городов.

58. Финансовые средства могут быть получены от центрального правительства или из местных источников. Местные источники играют важную роль, так как они обеспечивают связи между гражданами и местными органами власти, что дает им возможность требовать отчета местных органов власти за распределение бюджетных ресурсов и достигнутые результаты²⁸. Это может позволить не допустить тупиковой ситуации в вопросах управления: в случае значительной зависимости от решений центральных органов власти и выделяемых ими средств граждане могут потерять интерес к тому, что делают местные власти, а это в свою очередь может привести к снижению заинтересованности местных органов власти в надлежащем выполнении своих мандатов, касающихся надлежащего удовлетворения общественных потребностей, а также ослаблению заинтересованности граждан в уплате местных налогов и сборов и контроле за деятельностью местных органов власти.

59. Необходимо обеспечить, чтобы местная автономия была застрахована от риска налоговой конкуренции между городами, стремящимися понизить ставки местных налогов до нереально низкого уровня. Это может побудить центральное правительство установить минимальные ставки местных налогов.

60. Существуют веские аргументы в пользу налогообложения стоимости земельных участков, поскольку, с этической точки зрения, цена городских земель зависит от их местоположения в городе и от размера государственных инвестиций в город в целом, а не от действий прошлых или нынешних владельцев определенного участка земли; с экономической точки зрения, поскольку маловероятно, что введение налога на стоимость земли нанесет больший ущерб продуктивной деятельности, чем корпоративные налоги или сборы на лицензирование коммерческой деятельности; и с административной точки зрения поскольку он может основываться на земельном кадастре (который необходим также как один из компонентов обеспечения прозрачности в отношении собственности и прав землевладения). Однако следует признать административные трудности, связанные с созданием и ведением земельного кадастра²⁹.

61. В тех случаях, когда требуются крупные инвестиции в развитие инфраструктуры, местным органам власти, выполняющим необходимые требования, следует разрешать мобилизовать дополнительные ресурсы. Значительный потенциал в этой области был продемонстрирован тремя методами, включая муниципальное заимствование (либо с помощью банковских кредитов, либо с помощью выпуска муниципальных облигаций), государственно-частные партнерства и коммерческая деятельность, связанная с землями³⁰. Создание трехсторонних партнерств между местными органами власти, частным сектором и общинами городской бедноты является еще одним подходом, заслуживающим рассмотрения. Такие партнерства доказали свою эффективность в реализации программ облагораживания трущоб, в ходе которых городская беднота в качестве своего вклада обеспечивала рабочую силу. Для того чтобы местные органы власти могли лучше использовать эти финансовые инструменты, необходи-

²⁸ Devarajan et al. (2007) *Protecting the Vulnerable: the Tradeoff between Risk Reduction and Public Insurance*.

²⁹ <http://www.lincolnst.edu/>.

³⁰ Farvacque-Vitkovic and Kopanyi (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. World Bank.

мо внедрять механизмы ревизорских проверок и укреплять институциональный потенциал местных органов власти (см. приложение II, вставка 8, посвященная применению альтернативного подхода к мобилизации поступлений в Сан-Пауло, Бразилия).

Г. Управление городским хозяйством

62. Благое правление является важным условием для развития. Оно обеспечивает услуги, необходимые для инвестиций частного сектора, как например, водоснабжение, санитария, транспорт и транзитная инфраструктура, местные рынки и, в некоторых юрисдикциях, здравоохранение и образование. Оно также определяет во многих странах мира ставки местных налогов и коммунальных сборов, а также правила планирования землепользования. Оно представляет общины в процессе развития и может либо способствовать реализации этого процесса, либо может подорвать его. Большая часть объектов инфраструктуры, находящихся в ведении местных органов власти, требует больших капиталовложений, на их создание уходят многие годы и даже десятилетия, и они имеют жизненный цикл продолжительностью в много десятилетий. В результате стабильное, эффективное, подотчетное и прозрачное местное управление, включая политику, планирование, закупки, инвестиции и налогообложение, может обеспечить существенные выгоды для субъектов экономического развития, содействуя улучшению условий для инвестирования и взятию на себя рисков партнерами из частного сектора. Оно также может быть инструментом для устранения глубоко укоренившихся социально-экономических диспропорций, улучшения условий жизни для работающих бедняков и создания рабочих мест, как подтверждает пример города Медельин (см. приложение II, вставка 9).

63. Важно определить ряд ключевых принципов, которые обеспечивают поддержку местных органов власти. Власти должны отчитываться перед населением города, а различные заинтересованные стороны (включая частный сектор, университеты, профсоюзы, неформальный сектор и т.д.) должны иметь право высказывать свое мнение. Полномочия органов власти должны быть четко определены, должно быть обеспечено четкое распределение ответственности между различными уровнями органов власти, и каждый орган власти должен иметь полномочия для выполнения своих обязанностей. Сфера контроля должна иметь надлежащие масштабы: общегородскую политику и управление общественными ресурсами должны осуществлять общегородские органы власти, а местные услуги должны предоставляться на более децентрализованном уровне. Необходимо создавать потенциал и экспертные возможности на всех уровнях, включая функции местных органов власти в области экономического развития; укрепление механизмов контроля и оценки государственных программ; и повышение транспарентности с помощью таких мер, как электронное управление. Экономическое развитие представляет собой сквозную цель для местных органов власти, и оно должно получать согласованную поддержку со стороны разных субъектов, упомянутых выше. Важно, чтобы структура местных органов власти отражала эту задачу и адаптировала свои функции для поддержки стратегии экономического развития как наиболее приоритетной цели на муниципальном уровне. Способность взаимодействовать с частным сектором, учебными заведениями и партнерами в области общинного развития в

деле разработки местных стратегий экономического развития требует формирования культуры, обеспечивающей поддержку интересов деловых кругов и партнеров.

64. Хотя национальные политические условия также играют определенную роль, города представляют собой то место, где городские неформальные работники находят свои средства к существованию и где они живут. Их жизнедеятельность тесно связана с процессами, политикой и процедурами, которые устанавливают городские власти, стремящиеся реализовать свои различные и довольно часто несогласованные программы. Городские неформальные работники зависят от муниципальной политики, которая имеет дискриминационный характер по отношению к ним и допускает их запугивание со стороны местных чиновников. С тем чтобы способствовать повышению производительности и уровня жизни неформальных работников, местные нормативные положения и сотрудники правоприменительных органов должны признать вклад, который они вносят в местную экономику.

IV. Ключевые субъекты деятельности: дееспособные институты

65. Хотя в настоящем установочном документе основной упор сделан на городской экономике, мы признаем, что она имеет сложный характер и требует действий со стороны различных субъектов на глобальном, региональном и местном уровнях. В настоящем разделе мы рассматриваем роли и функции различных ключевых субъектов: органов власти, глобальных многонациональных и международных организаций, гражданского общества и частного и неформального секторов. Наш выбор субъектов основывается на сферах их влияния, включая установление глобальных норм и стандартов и оказание влияния на то, где могут и не могут торговать уличные торговцы, и степень того влияния, которое они оказывают на экономику. При установлении любых рамок городской экономической политики необходимо принимать во внимание всех экономических субъектов. Мы считаем, что хорошие рамки экономической деятельности обеспечивают сбалансированность потребностей всех субъектов таким образом, чтобы это способствовало укреплению экономики, повышению уровня жизни и созданию рабочих мест.

A. Ключевые субъекты и институты

66. В целом национальные правительства играют критически важную роль в определении законодательных и политических основ для экономического развития. Их роль в управлении макроэкономическими, финансовыми и нормативными рамками, формулировании межправительственной и децентрализованной политики, а также в установлении политических рамок для секторов, компаний и отраслей промышленности превращает их в важного и влиятельного субъекта в области городской экономики. Хорошо разработанные и эффективно осуществляемые макроэкономические реформы могут драматически изменить курс и темпы городского (см. приложение II, вставка 2). Национальные правительства имеют в своем распоряжении широкую и стратегическую кон-

цепцию, оторванную от сиюминутных местных проблем и возможностей. Их интересы имеют отношение к общей ситуации, а не к отдельным деталям.

67. Местные органы власти представляют собой наиболее близкий представительный и подотчетный уровень управления. В отличие от национальных правительств, сфера их компетенции имеет местный характер, и их задача состоит в том, чтобы создавать местные условия, в которых могут процветать предприятия. Они также несут ответственность за регулирование и лицензирование деятельности в области развития и землепользования:

- городские органы власти несут ответственность за физическую инфраструктуру на уровне общин, которая необходима для функционирования бизнеса и рынков рабочей силы;
- местные органы власти также являются наиболее подходящими субъектами для привлечения заинтересованных сторон к участию в местной экономике, включая торговые палаты, мелкие и средние предприятия, учебные заведения, профсоюзы и отраслевые организации;
- они представляют собой форум, в рамках которого люди встречаются друг с другом для создания партнерств, объединения усилий для обеспечения взаимной поддержки и разработки стратегий в интересах своих общин;
- местные органы власти принимают стратегические решения в отношении землепользования и структуры городов, транспорта, водоснабжения и санитарии и т.д.

68. Эти решения оказывают непосредственное влияние на конкурентоспособность местных деловых кругов. Если муниципалитет принимает активное участие в разработке стратегии экономического развития совместно с заинтересованными сторонами, то он находится в гораздо лучшем положении для того, чтобы определить последствия альтернативных вариантов для местной экономики. Он также может определять структуру города с целью стимулирования экономического развития на основе стратегии инвестирования в инфраструктуру и положений, касающихся землепользования. Например, инвестиции в более качественные транзитные услуги в преддверии развития будут способствовать формированию более компактного и устойчивого города, который сможет более эффективно перемещать свою рабочую силу и конкурировать в условиях глобальной экономики. Однако реализация крупных проектов развития инфраструктуры, включая создание транспортных систем, может привести к уничтожению мест неформальной жизнедеятельности и не всегда отвечает интересам неформальных работников и их жизнедеятельности. Для осуществления эффективного функционирования местные органы власти должны иметь четкие законодательные мандаты с четко определенными ролями, бюджетными полномочиями и возможностями. Для обеспечения эффективной децентрализации ответственности в области экономического развития верхние эшелоны власти должны определить законодательные рамки, которые обеспечивают для местных органов власти четкие мандаты и ресурсы, необходимые для выполнения ими своих функций. Кроме того, местные органы власти должны определять процедуры для привлечения всех заинтересованных сторон к принятию решений на местном уровне и нормотворческой деятельности.

69. Правительство ни одной страны не сможет достичь целей экономического развития без участия частного сектора и институциональных партнеров. Партнеры в частном секторе ставят на свою службу творческий и инновационный потенциал, капиталы и рабочую силу для создания богатств, обеспечивая их распределение в рамках этого процесса. Формирование общего видения, создание инфраструктуры и образованной рабочей силы может привести к принятию частным сектором инвестиционных решений, способствующих созданию рабочих мест. Без мобилизации частного капитала и инноваций потенциальное влияние стратегии будет иметь ограниченный характер.

- Ризлтерский сектор также должен участвовать в строительстве города, и он хорошо отреагирует на разработку хорошо сформулированной концепции градостроительства путем создания рабочих мест и формирования открытых пространств для обеспечения средств к существованию.
- Частный сектор будет осуществлять инвестиции в тех случаях, когда он видит потенциальную отдачу от своих инвестиций и наличие разумных нормативных условий. В качестве побочного фактора деятельность частного сектора, регулируемая этическими принципами и нормами торговли, трудовой деятельности и экологической устойчивости, может способствовать созданию достойных рабочих мест и справедливому экономическому развитию.

70. Неформальная экономика представляет собой значительную долю частного сектора во многих странах, она зачастую имеет более крупные масштабы, чем корпоративный частный сектор и, в силу этого, создает значительные возможности и трудности для субъектов экономического развития. Неформальные предприниматели и работники часто прилагают огромные усилия, чтобы обеспечить содержание своих семей, они вынуждены жить и работать в неблагоприятных условиях. Однако в случае создания их организаций и оказания им поддержки в течение определенного времени они могут получить возможности для повышения производительности и драматического улучшения условий своей жизни. Хотя некоторые неформальные работники вступают в ряды официальных профессиональных союзов, большинство неформальных работников создают свои собственные профсоюзы, кооперативы и ассоциации. Эти организации неформальных работников также являются основными заинтересованными сторонами. Оказание поддержки и учет интересов неформальной рабочей силы и их средств к существованию в условиях городского экономического развития имеет критически важное значение, потому что они являются важными производителями товаров и услуг и начинают играть роль важной политической силой как на глобальном, так и на местном уровне.

71. Профессиональные союзы играют важную роль в улучшении условий и оплаты труда во многих отраслях в многих странах. Однако их влияние ограничено в развивающихся странах мира, где половина или более рабочей силы имеет неформальный характер. Тем не менее они представляют собой важного субъекта в области экономического развития и могут внести вклад в разработку стратегии.

72. Учебные и профессионально-технические заведения: экономика зависит от наличия как квалифицированной, так и неквалифицированной рабочей силы. Однако возможности для повышения производительности с помощью инноваций и технологии требуют наличия квалифицированной рабочей силы.

Высшие учебные заведения генерируют таланты и исследования, необходимые для поддержания непрерывного процесса инновационной деятельности в давно работающих и новых компаниях. Научно-исследовательские институты сосредоточивают свое внимание на оказании поддержки предпринимательским устремлениями своих студентов, они могут оказывать поддержку развитию интенсивной инновационной городской экономики³¹. Однако молодые люди не могут пользоваться возможностями высшего образования, не имея базового начального и среднего образования.

- Образовательный потенциал должен служить в качестве краеугольного камня стратегии городского экономического развития.
- Учебные заведения должны рассматривать себя как агентов, так и пользователей благ процесса местного экономического развития.

73. Неправительственные организации (НПО) работают как в развивающихся, так и в развитых странах мира. Они часто обладают конкретными знаниями для внесения вклада в разработку стратегий экономического развития и могут служить в качестве источника инвестиционного капитала и инноваций в таких областях, как расширение занятости в городах, ликвидация нищеты, охрана окружающей среды и защита прав человека.

- Проблемы включают отсутствие координации или интеграции в стратегии местного экономического развития и утрату возможностей для использования активов и инвестиций или оказания поддержки осуществлению стратегии.
- Рекомендация: НПО должны оказывать поддержку местной стратегии и усилиям в области местного экономического развития.

74. Международные организации играют более важную роль в развивающихся странах мира, чем на глобальном Севере, где их интересы в основном имеют надзорный и регулирующий характер (например, торговые соглашения, изменение климата). В южных странах мира международные организации играют более важную роль в области национальной политики и финансов, разработке программ экономического развития и решений, касающихся инвестиций в проекты (например, цели в области развития тысячелетия и цели в области устойчивого развития, Хабитат III, стандарты Международной организации труда).

- Международные процессы, стремящиеся сформировать консенсус в отношении глобальных проблем, могут оказывать влияние на местную экономику в случае их успешной или неудачной реализации или на формулирование международных обязательств.
- Локальные последствия международных программ могут торпедировать или поддержать усилия в области экономического развития, инвестиции, занятость, доходы и качество жизни.
- Рекомендация: необходимо учитывать потенциальное локальное воздействие международных процессов и необходимость оказания помощи в

³¹ University of Waterloo Economic Impact Study, 2013, https://uwaterloo.ca/about/sites/ca.about/files/uploads/files/c003711_economic_impact_report_lr_v2.0_final-s.pdf.

осуществлении международных норм, а также в ослаблении возможных негативных последствий.

75. Крупные многонациональные компании представляют собой доминирующие предприятия во многих юрисдикциях, особенно в богатых ресурсами экономиках. Они могут иметь непропорционально большое влияние на местную экономику, так как они являются основным источником формальной занятости, инфраструктуры и доходов в малых городах и сельских общинах. Правительства стран, которые обладают компетенцией в регулировании своих деловых отношений с крупными многонациональными корпорациями, находятся в лучшем положении для ослабления последствий их деятельности для общин и извлечения связанных с ними выгод.

- Крупные корпорации несут ответственность за извлечение максимальных выгод в области развития для местной экономики в результате их деятельности.
- Оказание поддержки развитию местной цепочки поставок на справедливых условиях может содействовать укреплению компании, структур и работников, связанных с компанией, и местной экономики.
- Путем формирования глобального видения и передового анализа рыночной конъюнктуры крупные корпорации могут оказывать поддержку реализации местной экономической стратегии с целью создания дополнительных возможностей для городской экономики.

В. Субъекты городской экономики

76. В таблице 5 (см. приложение I) содержится диаграмма с описанием основных субъектов и институтов городской экономики и роли, которую они играют в различных сегментах экономического процесса. Мы определили шесть основных областей: законодательные основы, условия для предпринимательской деятельности, логистика торговли, инфраструктура и услуги, доступ к финансированию и человеческий капитал, которые образуют обширную экономическую среду, в рамках которой функционируют города. В таблице показано значение национальных и местных органов власти во всех сегментах экономического процесса. Многосторонние и двусторонние учреждения также играют важную роль в городской экономике, потому что они определяют торговые и политические соглашения, которые регулируют международную торговлю. Соглашения о свободе торговли, например, имеют важное значение, потому что они могут дать городам конкурентные преимущества в отношениях с поставщиками. Международные субъекты также являются важными поставщиками навыков и услуг для всех секторов экономики, начиная от условий для предпринимательской деятельности до развития человеческого потенциала. Хотя частный сектор и не является ключевым игроком в определении экономически и законодательных рамок, он обладает мощными рычагами благодаря его роли во всех других сферах экономики. Хотя неформальная экономика является слабой в политическом отношении, он играет важную роль в обеспечении ценных товаров и услуг, необходимых для городской экономики и общества.

С. Вспомогательные институциональные процессы

77. Основной задачей или вызовом для местных органов власти является установление баланса между конкурирующими интересами этих разных субъектов и институтов и содействие устойчивому и открытому для всех процессу развития. В реальной повседневной жизни различные субъекты ведут конкуренцию в получении доступа к общественным пространствам, общественным услугам, государственным контрактам и другим общественным ресурсам. В реальном плане некоторые субъекты и институты являются более мощными, чем другие, и некоторые органы местной власти вступают в сговор с лицами, представляющими интересы доминирующих групп. Эти реалии находят отражение в политических трениях или дилеммах, с которыми сталкиваются органы местной власти, включая вопросы о том, следует ли продвигать интересы частных групп в ущерб общественному благу; следует ли создавать стимулы или регулировать поведение различных субъектов; следует ли осуществлять перекрестное субсидирование бедных общин или добиваться стоимостной конкурентоспособности; следует ли пропагандировать программы универсальной поддержки или избирательные целевые программы; следует ли оказывать целевую поддержку нуждающимся районам или районам, обладающим потенциальными возможностями. Очень важно признать наличие таких политических трений и определить, кто станет выигравшей или пригревшей стороной в результате принятия каждого отдельного политического решения.

78. Поэтому важно поощрять создание справедливой и открытой для всех системы управления городским хозяйством. Это требует взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами и поощрения инклюзивного процесса принятия решений и установления правил, в рамках которого будут представлены все соответствующие заинтересованные стороны. Что касается улучшения жизни работающих бедняков, то организации работающих бедняков должны принимать эффективное участие на всех этапах политического процесса: начиная от определения необходимых реформ и требования их осуществления до разработки конкретных законов, подзаконных актов/положений и политики, а также осуществления контроля за выполнением законов, подзаконных актов/положений и политики. Однако городская беднота зачастую находится в невыгодном положении в плане выражения своих потребностей и требований, равно как и в плане быть услышанными местными органами власти. В некоторых городах, в частности в Аккре, Бангкоке и Лиме, были созданы специальные площадки для взаимодействия и переговоров между организациями городских работающих бедняков и соответствующими местными властями (см. приложение II, вставка 7). В других городах уже давно имеет место постоянное взаимодействие между неформальными работниками и городскими властями, в частности, между уличными торговцами и муниципалитетом Дурбана в Южной Африке и сборщиками мусора и муниципальными властями Боготы в Колумбии (см. приложение II, вставки 10 и 11).

V. Разработка, осуществление и мониторинг политики

79. В настоящем установочном документе представлены всеобъемлющая и комплексная программа экономического развития городов на основе расширения занятости, включая изложение концепции и свод нормативных принципов

(раздел I); перечень проблем, касающихся экономического развития городов (раздел II); рамочные положения о порядке определения приоритетности подлежащих решению проблем и методах их решения (раздел III); и информация об основных субъектах и институциональных процессах, которые должны быть задействованы (раздел IV).

80. Политические цели — и политические проблемы — определены предельно четко. В настоящем разделе содержится описание формата политики в отношении проблем и приоритетных задач, которые города и их субъекты должны решить для обеспечения экономического развития городов. Масштабы проблем являются ошеломляющими, однако многочисленные примеры наглядно демонстрируют потенциальные возможности для достижения успеха (см. вставки в приложении II). Исключительное разнообразие городов, их экономики и проблем, с которыми они сталкиваются, не позволяют говорить о возможности применения надежного и пригодного для всех ситуаций решения. Скорее в настоящем документе содержится посылка о том, что необходимо наделить городских субъектов, в особенности демократические подотчетные местные органы власти, четким мандатом в отношении экономического развития городов. В нижеследующих разделах будут изложены потребности в отношении процесса, касающегося разработки, осуществления и мониторинга эффективной стратегии.

А. Процесс разработки политики

81. Для обеспечения своего успешного экономического развития города должны обеспечить наличие двух категорий условий. Во-первых, речь идет об основополагающих условиях, которые обеспечивают физические возможности того или иного города в плане экономического развития. К ним относятся наличие инфраструктуры, необходимой для экономического развития, средств для финансирования такой инфраструктуры и потенциал для планирования использования пространств и земельных участков с целью определения его структуры и очередности этапов развития. Цель должна заключаться в создании компактного, обеспеченного транзитным сообщением города, который располагает хорошим обслуживанием в плане энергоснабжения, водоснабжения, санитарии и телекоммуникаций, имеет эффективные и транспарентные нормативные условия и рыночные институты, включая земельные рынки, которые эффективно функционируют в интересах всех. Эти основополагающие условия подробно рассматриваются в установочных документах № 5, 6 и 9, и соответственно мы не будем больше останавливаться на них. Однако их значение для экономического развития городов нельзя переоценить.

82. Во-вторых, такими основополагающими условиями являются условия, способствующие реализации процесса развития. Содействие экономическому развитию является ключевой вспомогательной функцией местных органов власти, потому что они обладают потенциалом для стимулирования поддержки стратегии устойчивого экономического развития. Это требует выполнения руководящей роли мэром города, его советом и персоналом, которые должны взаимодействовать со своими партнерами (формальные и неформальные предприятия, а также гражданское общество, включая высшие учебные заведения, профсоюзы и неправительственные организации), в рамках диалога, направленного на формирование коллективного видения в отношении будущего горо-

да и его экономики. Этот диалог обеспечивает необходимую информацию для разработки стратегии. Действуя на основе надежных экономических исследований, местные плановики и руководители приходят к пониманию важности секторов своей экономики, которые могут конкурировать на региональных и международных рынках, и определяют конкретные меры, которые могут повысить их конкурентоспособность (университетские исследования, технологии, передовые навыки, сетевое взаимодействие между местными компаниями, внешние связи), и воспользоваться новыми возможностями, открывающимися в сфере глобальной экономики. Это может позволить определить конкретные вспомогательные услуги для предпринимательской деятельности, которые необходимы, и местные инициативы, которые могут помочь укрепить позиции общины в плане более эффективного участвовать в борьбе за привлечение как местных, так и внешних инвестиций и расширение занятости.

83. Как было указано выше, мы не выступаем за применение универсального подхода к достижению экономического развития городов на основе расширения занятости. Мы также не выступаем за применение спускаемого сверху технократического подхода к разработке политики и планированию. Политические решения должны разрабатываться таким образом, чтобы они соответствовали экономическим, социальным и институциональным особенностям отдельных городов, на основе консультаций со всеми заинтересованными сторонами и детального ознакомления с местными реалиями. Итак, то, что мы рекомендуем, — это процесс разработки политики, который предполагает а) целенаправленный диалог с основными заинтересованными сторонами для определения экономических возможностей, включая отрасли или субсектора, обладающие потенциалом в плане роста и/или имеющие концентрацию работающих бедняков, и обсуждение совместных решений для проблем, включая взаимодействие с конкурентами, и б) определение ключевых отраслей или субсекторов в городе для выявления возможностей и трудностей, которые стоят перед предприятиями разного размера, в особенности перед средними, малыми и неформальными предприятиями, в рамках каждой отдельной отрасли или субсектора.

84. Целенаправленный диалог с основными заинтересованными сторонами по вопросам городской политики должен включать соответствующих субъектов из каждого важного сектора: правительства, корпоративного частного сектора, неформальной экономики и гражданского общества. Такой диалог должен иметь непрерывный характер и должен предполагать переговоры с целью обмена информацией с упором на экономические возможности и инновации; консультации с целью понимания различных ограничений и возможностей, с которыми сталкиваются разные заинтересованные стороны; и переговоры для достижения согласия в отношении надлежащих политических решений, включая использование общественных пространств, ресурсов и услуг.

85. Еще один тип диалога — диалог с целью информирования других — должен состоять в том, чтобы определить ключевые отрасли или субсектора для выявления возможностей и узких мест (см. приложение II, вставка 12, посвященная определению субсекторов). Цель таких целенаправленных диалогов и определения ключевых отраслей и субсекторов состоит в выявлении как возможностей, так и трудностей, связанных с экономическим развитием городов; выработке взаимопонимания и консенсуса между различными городскими эко-

номическими субъектами; и в ходе этого процесса определении наиболее подходящих и приемлемых политических решений и мер.

В. Имплементационные рамки

86. Экономическое развитие городов в первую очередь представляет собой социальный процесс, в рамках которого заинтересованные стороны в сфере экономики формируют совместное понимание текущей ситуации и реалистичное видение, основанное на их приоритетах, и мобилизуют постоянно увеличивающийся человеческий, финансовый и физический капитал для постепенного повышения производительности и улучшения условий жизни. Нет сомнения в том, что в определенных условиях экономическое развитие связано с высокотехнологическими и капиталоемкими потребностями. Однако процесс, связанный с определением того, какими являются эти потребности и как можно мобилизовать необходимые ресурсы, отнюдь не является техническим. Независимо от того, находятся ли субъекты в городе, находящемся на вершине инновационной экономики, или же уделяют свое внимание улучшению условий жизни трудящихся в крупном неформальном поселении, процесс определения следующих шагов в эволюции местной экономики и механизмов для реализации стратегии является продуктом переговоров и совместного руководства.

87. Что можно сказать о рамках для местного экономического развития, которые имеют повсеместное применение, учитывая исключительное разнообразие типов городов и условий в них? На основании как библиографических источников³², так и вселяющих надежду примеров можно сделать несколько основных оптимистичных выводов (см. вставки в приложении II).

Взаимодействие с субъектами, заинтересованными в экономическом развитии городов, в целях разработки стратегии

88. Конструктивное взаимодействие с экономическими субъектами — частным сектором, учебными заведениями, общинными организациями, аналитическими центрами и профсоюзами — помогает муниципалитетам собирать информацию, идеи и соображения для обоснования стратегии. Однако более важно то, что взаимодействие с заинтересованными сторонами помогает формулировать четкую и последовательную стратегию, которая может мобилизовать партнеров и направить инвестиции в форме их времени и ресурсов на поддержку общих целей. Стратегия экономического развития является продуктом переговоров и сотрудничества между заинтересованными сторонами. Стратегия экономического развития городов также помогает городам использовать новые возможности по мере их возникновения, устанавливать отношения с внешними партнерами и инвесторами и побуждать компании к освоению внешних рынков.

³² Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. 2015, World Bank Group, <http://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/competitive-cities-a-local-solution-to-a-global-lack-of-growth-and-jobs>.

Осуществление исследований и анализа

89. Каждый город существует в рамках своих собственных специфических исторических, географических, экологических и экономических условий. Важно понимать город, его контекст и сформировавшие его процессы развития. Анализ данных и внешние исследования могут лечь в основу стратегии, которая будет иметь как перспективный, так и реальный характер. Однако учитывая, что информация не всегда является идеальной, осуществление диалога с заинтересованными сторонами, представляющими все сектора общества и его экономику, может помочь в восполнении пробелов и подтверждении сделанных выводов. Процессы определения секторов, которые были упомянуты выше, могут помочь заинтересованным сторонам выявить недостатки и возможности и определить приоритетность потенциальных действий.

Концентрация людских, финансовых и физических ресурсов на реализации стратегии экономического развития городов

90. Экономическое развитие представляет собой межсекторальную деятельность, требующую функционирования организации как единого целого и согласования как политики, так и организационной культуры. Структура организации и ее культура должны отражать неотложный характер рассматриваемых городов императивных задач экономического развития. Осуществление устремленной в будущее стратегии экономического развития может быть сорвано в случае существования противоречивых, нерациональных или неблагоприятных нормативных условий. Это, однако, не означает, что не требуется применение разумных стандартов. Обоснованное, последовательное, справедливое, предсказуемое и эффективное применение политики и нормативных положений для поддержания экологической стабильности, здравоохранения и безопасности и достижения других целей государственной политики, которые отражают надежды общественности, позволит помочь в реализации надежной стратегии экономического развития. Наращивание потенциала местных органов власти путем создания профессиональных дееспособных общественных служб может ускорить процесс экономического развития. Создание официального отдела по вопросам экономического развития в органах городского управления, подотчетного перед главным административным сотрудником или руководителем муниципалитета, может помочь организационным ресурсам, занимающимся достижением целей экономического развития города.

Оказание поддержки и поощрение предпринимательской деятельности как в формальном, так и в неформальном секторах экономики

91. Предприниматели — это люди, готовые пойти на риск и внедрение инноваций, которые помогают в формировании будущей экономики. Однако, в силу этого определения, шансы потерпеть неудачу являются высокими. Основатели компаний часто не обладают знаниями или навыками, необходимыми для развития их бизнеса после завершения начального этапа. Доступ к наставническим, консультативным услугам, обмену информацией с другими предпринимателями и вспомогательным сетям может драматически повысить шансы на успех и способствовать развитию их компаний. Конкретная поддержка предпринимателей в секторах формальной и неформальной экономики со стороны городских властей может помочь в укреплении общины и создании новых рабочих мест.

Мобилизация поддержки со стороны высших эшелонов государственной власти и международных организаций

92. Высшие эшелоны государственной власти и международные организации имеют доступ к большому объему ресурсов и сетей, которые можно использовать для поддержки экономического развития городов. Они несут ответственность за создание стратегической региональной инфраструктуры, которая имеет критически важное значение для установления связей между городской экономикой и сетевыми городами и рынками. Она также имеет важное значение для взаимодействия с этими органами власти, с тем чтобы местные стратегии можно было учитывать для обоснования национальных инвестиционных решений.

Наращивание человеческого и социального капитала в общинах

93. Экономическое развитие зависит от многих факторов, однако, прежде всего, оно является продуктом творческой деятельности и решимости людей. Способность общины оказать поддержку образованию и развитию своих граждан является непреложным условием для процесса развития. Стратегия экономического развития должна способствовать мобилизации всего спектра образовательного, инновационного и предпринимательского потенциала начиная с самого базового и заканчивая самым передовым уровнем.

С. Показатели успешного осуществления, мониторинга и оценки

94. Осуществление стратегии затрагивает широкий спектр социальных, экономических и физических аспектов города. На первом этапе это представляет собой политический и социальный процесс. Решения, касающиеся ассигнования ресурсов и распределения бюджетов, принимаются в рамках многочисленных этапов на протяжении значительного времени. Происходит формирование и мобилизация групп. Начинается взаимодействие с заинтересованными сторонами. На этом начальном этапе имеется мало физических или статистических данных, которые могут продемонстрировать, что началось осуществление стратегии. По мере того как идет процесс планирования проектов, наконец принимаются решения, касающиеся начала реализации комплексных инициатив. В случае с реализацией крупномасштабных инфраструктурных проектов такой этап планирования может занять от 5 до 10 лет. Что касается капитальных проектов, которые являются характерными для развития городов, то для процесса планирования вполне обычным является срок от 12 до 36 месяцев. Строительство значительных городских проектов может занять примерно от 24 до 48 месяцев. В результате отставание в появлении физических и статистических данных, подтверждающих осуществление стратегии, может составить пять и более лет.

95. С течением времени важно осуществлять мониторинг трех типов показателей, а именно процессуальные, структурные и социально-экономические показатели. Процессуальные показатели включают знаковые события, как например, формулирование и публикация стратегии экономического развития города или плана пространственного развития, реорганизация муниципальных отделов для поддержки экономического развития, публикация законодательных и подзаконных актов или начало реализации программы поддержки конкретного

аспекта стратегии. Структурные показатели измеряют постепенные перемены, происходящие в отраслях промышленности и связанных с ними профессиями. Социально-экономические показатели — это показатели, которые измеряют уровень благосостояния граждан в целом. Конкретные показатели могут включать образование, личные доходы, жилищные условия и данные о стабильности домашних хозяйств, а также качественные показатели, такие как прогнозы в отношении личного и общинного благосостояния и мнения граждан в отношении будущего³³.

VI. Заключение

96. В заключение мы, члены Группы по вопросам политики 7, хотели бы решительно поддержать четыре ключевых рекомендации:

а) во-первых, экономическое развитие городов следует рассматривать как неотъемлемую ответственность национальных и местных органов власти. Как мы показали в настоящем докладе, каждый уровень власти играет разную и тем не менее вспомогательную роль в достижении устойчивого и стабильного развития городов. Поэтому важно, чтобы национальные правительства и международные организации сотрудничали с местными органами власти и оказывали им поддержку в их усилиях в укреплении местной экономики;

б) во-вторых, мы хотели бы подчеркнуть необходимость обеспечения признания и поддержки работающих бедняков в сфере неформальной экономики как легитимных субъектов процесса экономического развития;

с) в-третьих, критически важно оказывать помощь городам в формировании основополагающих условий для экономического развития городов. Это включает создание инфраструктуры, необходимой для экономического развития, средства для финансирования этой инфраструктуры и потенциал планирования использования пространств и земельных участков для определения его структуры и очередности этапов развития. Цель должна состоять в создании компактного, обладающего транзитным сообщением города, который хорошо обеспечен надежным энергоснабжением, водоснабжением, санитарией и телекоммуникациями, а также имеет эффективные и транспарентные нормативные условия и рыночные институты, включая земельные рынки, которые эффективно функционируют в интересах всех. Мы хотели бы отметить важность создания компактной, обладающей транзитным сообщением городской структуры для поддержания экономического развития, устойчивости и социальной гармонии. Города, которые не смогут создать основополагающие условия для поддержания экономического развития, будут сталкиваться с трудностями в достижении успешных результатов;

д) в-четвертых, глобальное сообщество должно также оказывать поддержку в создании благоприятных условий для основанного на занятости экономического развития. Мы хотели бы особо отметить необходимость оказания поддержки в наращивании потенциала местных органов власти в деле создания надлежащего режима налогообложения, основанного на реальной стоимо-

³³ <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results>.

сти земель, и других стратегий финансирования для финансирования местной инфраструктуры и услуг в интересах экономического развития;

е) наконец, с точки зрения дальнейших действий мы хотели бы привлечь внимание к следующим аспектам процесса разработки и осуществления политики, который был представлен в разделе V:

- i) взаимодействие с ключевыми субъектами, заинтересованными в экономическом развитии городов — правительство, корпоративный частный сектор, сектор неформальной экономики, учебные заведения и гражданское общество — в создании площадок для обмена информацией, проведения консультаций и переговоров с целью формирования стратегии экономического развития, которая может мобилизовать усилия заинтересованных сторон;
- ii) осуществление исследований и анализа для обоснования процесса разработки политики, включая определение субсекторов и отраслей промышленности с целью выявления возможностей и узких мест;
- iii) оказание поддержки и поощрение заинтересованных сторон как в формальном, так и в неформальном секторах экономики;
- iv) концентрация людских, финансовых и физических ресурсов на стратегии экономического развития городов;
- v) мобилизация поддержки со стороны высших эшелонов государственной власти и международных организаций;
- vi) наращивание человеческого и социального капитала в общинах.

Приложение I

Таблицы

Таблица 1
Показатели безработицы (2007–2018 годы)

Регион	Показатель (в процентах)											
	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
Все страны мира	5,5	5,6	6,2	6,1	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1	6,1	6,1	6,0
Развитые страны и Европейский Союз	5,8	6,1	8,4	8,8	8,4	8,6	8,6	8,6	8,4	8,2	8,0	7,9
Центральная и Юго-Восточная Европа (не члены Европейского союза) и Содружество Независимых Государств	8,2	8,1	9,9	9,2	8,5	8,0	8,2	8,3	8,2	8,2	8,2	8,1
Восточная Азия	3,8	4,3	4,4	4,2	4,3	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	4,9	5,0
Юго-Восточная Азия и Тихий океан	5,5	5,2	5,1	4,7	4,4	4,1	4,2	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4
Южная Азия	4,1	4,1	4,2	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1
Латинская Америка и Карибский бассейн	6,9	6,5	7,5	7,3	6,7	6,6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,4	6,4
Ближний Восток	10,2	10,1	10,3	11,1	10,8	10,9	10,9	11	10,9	10,8	10,8	10,7
Северная Африка	11,1	10,5	10,6	10,4	11,8	12,1	12,2	12,2	12,1	12,1	12,1	12,0
Страны Африки к югу от Сахары	7,5	7,7	7,7	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	7,5	7,5	7,5

Примечание: 2013 год — предварительные оценки; 2014–18 годы — прогнозы; верхние и нижние пределы доверительного интервала приведены в приложении 3. Источник: ILO, Trends Econometric Models, October 2013; см. также источники в таблице A2 и приложении 5.

Источник: 2014 ILO Report on Global Employment Trends (table, p. 1).

Таблица 2
Рабочая беднота (2 долл. США в день), развивающиеся страны и регионы (2000–2018 годы)

Мужчины и женщины	Численность населения (в млн.)						Доля в общей занятости (в процентах)					
	2000 год	2007 год	2011 год	2012 год	2013 год	2018 год	2000 год	2007 год	2011 год	2012 год	2013 год	2018 год
Все страны мира	1 199,2	989,5	878,1	851,0	839,0	736,2	45,9	33,7	28,7	27,4	26,7	22,0
Центральная и Юго-Восточная Европа (не члены Европейского союза) и Содружество Независимых Государств	17,9	8,1	6,7	6,4	6,0	4,7	12,3	5,1	4,1	3,9	3,6	2,8
Восточная Азия	412,9	224,1	144,6	123,5	111,6	52,4	55,1	28,0	17,7	15,0	13,5	6,2
Юго-Восточная Азия и Тихий океан	150,9	114,8	98,9	94,8	93,9	75,9	62,3	41,9	33,3	31,3	30,5	23,0
Южная Азия	399,4	414,6	392,8	389,0	387,8	359,8	78,5	69,9	64,1	62,9	61,5	52,2

	Численность населения (в млн.)						Доля в общей занятости (в процентах)					
	2000 год	2007 год	2011 год	2012 год	2013 год	2018 год	2000 год	2007 год	2011 год	2012 год	2013 год	2018 год
Мужчины и женщины												
Латинская Америка и Карибский бассейн	33,4	22,6	19,1	18,9	18,5	15,9	16,0	9,1	7,2	6,9	6,7	5,3
Ближний Восток	3,8	4,9	4,9	5,0	5,0	4,9	9,3	8,7	7,6	7,5	7,4	6,4
Северная Африка	10,6	9,2	8,9	8,8	8,8	8,6	23,8	16,7	14,9	14,6	14,2	12,6
Страны Африки к югу от Сахары	170,3	191,1	202,2	204,6	207,4	214,0	75,4	68,9	65,0	63,8	62,8	55,6

Примечание: 2012–18 годы — прогнозы. Итоговые данные могут не совпадать с суммами по причине округления.

Источник: ILO, Trends Econometric Models, October 2013; см. также источник в таблице A2.

Источник: 2014 ILO Report on Global Employment Trends (table A14b).

Таблица 3

Неформальная занятость как процентная доля несельскохозяйственной занятости (2004–2010 годы)

Южная Азия: 82 процента	Диапазон: 62 процента в Шри-Ланке — 84 процента в Индии
Страны Африки к югу от Сахары: 66 процентов	Диапазон: 33 процента в Южной Африке — 52 процента в Зимбабве и 82 процента в Мали
Восточная и Юго-Восточная Азия: 65 процентов	Диапазон: 42 процента в Таиланде — 73 процента в Индонезии
Латинская Америка: 51 процент	Диапазон: 40 процентов в Уругвае — 75 процентов в Боливии
Ближний Восток и Северная Африка: 45 процентов	Диапазон: 31 процент в Турции — 57 процентов на Западном берегу и в Газе

Источник: Vanek et al. 2014; имеется также по адресу: <http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture>.

Таблица 4
**Нынешние инвестиции, потребности в инвестициях и их нехватка,
и участие частного сектора в ключевых областях, связанных с целями
в области устойчивого развития в развивающихся странах (2015–2030 годы)**

Сектор	Описание	Оценка объема нынешних инвестиций (данные за последний имеющийся год)	Общий объем необходимых инвестиций	Нехватка инвестиций	Средний показатель участия частного сектора в нынеш- них инвестициях (в процентах)	
		(в млрд. долл. США)	В год, в млрд. долл. США (в постоянных ценах)	(c) = (b)-(a)	Развива- ющиеся страны	Развитые страны
Энергетика	Инвестиции в производство, передачу и распределение электроэнергии	~260	630-950	370-690	40-50	80-100
Транспорт	Инвестиции в дороги, порты и железные дороги	~300	350-770	50-470	30-40	60-80
Телекоммуни- кации	Инвестиции в инфраструктуру (стационарные линии, мобильная связь и Интернет)	~160	230-400	70-240	40-80	60-100
Водоснабжение и санитария	Обеспечение воды и санитарии для предприятий и домашних	~150	~410	~260	0-20	20-80
Продовольствен- ная безопасность и сельское хозяй- ство	Инвестиции в сельское хозяйство, исследования, развитие сельских районов, системы социальной защиты и т.д.	~220	~480	~260	~75	~90
Ослабление по- следствий изме- нения климата	Инвестиции в соответствующую инфраструктуру, производство энергии из возобновляемых источников, научные исследования и применение экологически чистых технологий и т.д.	170	550-850	380-680	~40	~90
Адаптация к изменению климата	Инвестиции с целью преодоления последствий изменения климата в сельском хозяйстве, инфраструктуре, водопользовании, прибрежных районах и т.д.	~20	80-120	60-100	0-20	0-20
Экосистемы/ Биоразнообразие	Инвестиции в сохранение и защиту экосистем, использование морских ресурсов, устойчивое лесоводство и т.д.		70-210			
Здравоохранение	Инвестиции в инфраструктуру, например, новые больницы	~70	~210	~140	~20	~40
Образование	Инвестиции в инфраструктуру, например, новые школы	~80	~330	~250	~15	0-20

Источник: UNCTAD, table IV.2.

Таблица 5
Перечень городских экономических субъектов

Функции	Обеспечение нормативно-правовой базы	Формирование условий предпринимательской деятельности	Материально-техническое обеспечение торговли	Предоставление инфраструктуры и услуг	Обеспечение доступа к финансированию	Развитие человеческого капитала
Национальные органы власти	Министерство финансов — Казначейство Министерство торговли и промышленности (торговая и промышленная политика) Министерство землепользования (земельная политика) Министерство экологии (природоохранная политика) Министерство местного самоуправления (межведомственные отношения и порядок финансирования)	Министерство юстиции (обеспечение соблюдения прав и посредничество в урегулировании конфликтов) Министерство землепользования (регистрация земель и имущества)	Министерство транспорта (транспортная политика) Органы управления национальных портов, аэропортов, системы железных дорог и автомобильных дорог Министерство планирования Национальные налоговые органы (портые сборы, импортные и экспортные пошлины и т.д.)	Министерство инфраструктуры и планирования (стратегическая политика) Министерство финансов (стратегия финансирования инфраструктурных проектов)	Министерство торговли и промышленности (кредиты для предпринимательского сектора/малых и средних предприятий)	Министерство образования и профессиональной подготовки и людских ресурсов Министерство здравоохранения
Городские органы власти	Департамент по вопросам планирования и развития (регулирование торговли на муниципальном уровне и подзаконные акты в сфере землепользования)	Департаменты развития и планирования/регулирования (лицензирование, выдача разрешений) экономического развития (услуги, стимулы, бизнес-зоны, бизнес-инкубаторы и т.д.)	Департамент транспорта (местные сети автомобильных дорог, управление портами)	Муниципальные компании, работающие в сфере водоснабжения, электроснабжения и инфраструктуры	Департамент экономического развития (партнерство с кредитными обществами)	Департамент образования, профессиональной подготовки и людских ресурсов Департамент здравоохранения (местные поликлиники, больницы)
Международные и глобальные субъекты	Многонациональные и двусторонние учреждения (международные и региональные торговые соглашения)			Всемирный банк Региональные банковские учреждения Международные и двусторонние доноры	Международные и двусторонние организации, занимающиеся вопросами обеспечения средств к существованию	Международные и двусторонние доноры в области здравоохранения и обеспечения средств к существованию

Функции	Обеспечение нормативно-правовой базы	Формирование условий предпринимательской деятельности	Материально-техническое обеспечение торговли	Предоставление инфраструктуры и услуг	Обеспечение доступа к финансированию	Развитие человеческого капитала
	Организация Объединенных Наций (природо-охранная политика и декларации) ЮНКТАД, ЮНИДО, ВТО, МОТ и т.д.					
Частный сектор		Предпринимательские объединения Отдельные компании и отрасли	Компании и поставщики услуг (клиринговые и транспортно-экспедиторские компании и т.д.) Компании, занимающиеся импортом-экспортом Поставщики/производители	Приватизированные муниципальные сервисные компании	Банки (традиционные) Кооперативы	Больницы Профессионально-технические и учебные заведения
Гражданское общество		Некоммерческие предпринимательские объединения Лоббистские группы		НПО, работающие в городской сфере услуг	НПО, занимающиеся вопросами обеспечения средств к существованию и развития предпринимательской деятельности	НПО, работающие в секторах здравоохранения и образования Профсоюзы
Неформальный сектор и лица, занятые в нем		Международные и региональные объединения Местные торговые и предпринимательские объединения, профсоюзы, кооперативы и фирмы		Местные поставщики услуг (водоснабжение, уборка мусора, канализация)	Ссудо-сберегательные ассоциации	

Приложение II

Вставки

Вставка 1

Города-стартапы

В конце XX и начале XXI веков наблюдалось стремительное возникновение ряда ведущих городов и городских районов, например Бостон и Силиконовая долина, которые специализируются на создании компаний-стартапов, которые трансформируют традиционные рынки и создают новые рынки. В течение последних 20 лет успехи этих городов привели к динамичной концентрации инноваций, богатства и высококвалифицированной занятости^b. Однако в настоящее время предпринимательство в технологической области происходит во всем мире. Большинство городов-стартапов представляют собой общины в крупных городских образованиях, как, например, Лондон, Берлин и Тель-Авив. В то же время успеха также добились и города средних размеров, как, например, Остин и район Уотерлу в Канаде. Важно отметить, что это явление характерно не только для развитых стран мира. Такие города, как Бенгалуру, Сан-Паоло и Сантьяго, и Найроби^c демонстрируют, что города-стартапы могут возникнуть и в развивающихся странах, где имеются надлежащие экологические условия.

Какими же являются такие условия? Ключевые факторы включают концентрацию творческих, целеустремленных и квалифицированных рабочих, обладающих предпринимательскими задатками (талантливые инженеры, дизайнеры и бизнесмены), наставничество со стороны предпринимателей, создающих одну компанию за другой, и доступ к венчурному капиталу. Однако локомотивом, который ведет за собой экосистему стартапов, является творческий разум, который создает новые компании. Их стремление жить в динамично развивающихся компактных городах повлекло за собой перенос венчурного капитала и технологических стартапов в обеспеченные транспортным сообщением разнообразные городские центры^d. В результате города-стартапы также являются городами, которые оказывают существенную поддержку в реализации целей в области устойчивого развития.

Это не означает, что города-стартапы не сталкиваются с проблемами. Учитывая, что они являются городами с высоким уровнем производительности и доходов, их жилищные рынки могут быть завышенными и недоступными для работающих бедняков. Однако как генераторы важных в национальном и международном плане инноваций они играют важную роль в развитии конкурентоспособной национальной экономики.

- ^a Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015.
- ^b Florida R., King K. Rise of the Global Start-up City: The Geography of Venture Capital Investment in Cities and Metros across the Globe, Martin Prosperity Institute, 2016.
- ^c Greg Scruggs, How Nairobi built a thriving tech community, Citiscope, April 2015.
- ^d Florida R., Start-up City: The Urban Shift in Venture Capital and High Technology. Martin Prosperity Institute, 2014.

Вставка 2

Макроэкономические реформы и экономическое развитие в городских районах Китая

Китай является самым наглядным примером в истории современной борьбы за ликвидацию нищеты. В 1981 году он был пятой самой бедной страной в мире с точки зрения показателей крайней нищеты (Ravalion, 2009). Однако в период с 1981 по 2011 год Китай смог вывести из тисков крайней нищеты 753,75 миллиона людей, что позволило сократить показатели глобальной нищеты на 79,6 процента в течение этого же периода (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNetPPP2005>). Это стало результатом устойчивого роста производства. В период с 1981 по 2005 год ВВП Китая на душу населения рос темпами в 8,8 процента в год и общий подушевой индекс числа людей, живущих ниже черты бедности, сократился с 84 до 17 процентов (Ravalion, 2009). Его индекс развития человеческого потенциала вырос с 0,501 в 1990 году до 0,724 в 2014 году.

Что же объясняет этот колоссальный успех? По этому вопросу ведется много споров, однако имеется относительный консенсус относительно того, что Китай добился успеха благодаря двум крупным структурным преобразованиям в рамках его макроэкономических реформ после 1978 года (включая политику открытых дверей): перемещение рабочей силы из сельскохозяйственного в несельскохозяйственный сектор и из государственного сектора в негосударственный сектор. В период с 1978 по 2004 год доля сельского хозяйства в общей занятости упала с 69 до 32 процентов, а доля государственного сектора в сфере несельскохозяйственной занятости — с 52 до 13 процентов. Это привело к девятикратному росту в негосударственном секторе с 48,9 миллиона человек в 1978 году до 446 миллионов в 2004 году и росту занятости в 3,6 раза в несельскохозяйственных секторах с 144 миллионов человек до 513 миллионов (Brand et al, 2008). Четыре фактора, а именно, рост производительности в сельском хозяйстве, перераспределение рабочей силы из низкопродуктивного сельского хозяйства в более высокопродуктивный несельскохозяйственный сектор, сокращение барьеров для передвижения рабочей силы и общий рост производительности в негосударственном секторе, привели к совокупному росту производительности труда, причем наибольший вклад в это (40 процентов) внес четвертый фактор (ibid.). Более того, эти четыре фактора имели

взаимоусиливающий характер. Росту производительности в сельском хозяйстве способствовали институциональные перемены (особенно внедрение системы ответственности домашних хозяйств в конце 1970-х годов), более широкое применение удобрений и поглощение рабочей силы городскими и сельскими предприятиями, которые возникали подобно грибам для удовлетворения растущего национального и международного спроса на капиталоемкие промышленные товары. Развитие такой сельской индустрии в свою очередь привело к росту спроса на капитальные товары и симулировало индустриализацию и урбанизацию в Китае (Zhang, 2015).

Политика открытости сыграла важную роль в том, что китайские перерабатывающие предприятия смогли создать модель роста, ориентированную на экспорт готовой продукции. Согласно ЮНКТАД, рост входящих прямых иностранных инвестиций в Китае вырос с 20,7 млрд. долл. США в 1990 году до 832,9 млрд. долл. США в 2012 году, экспорт Китая вырос с 18 миллиардов в 1980 году до 2209 млрд. долл. США в 2013 году. Согласно китайской официальной статистике, стоимость экспорта промышленной продукции выросла с 9 млрд. долл. США до 2102 млрд. долл. США с 1980 по 2013 год, составив 95,5 процента общего экспорта Китая в течение этого периода. Также успехи промышленности подстегнули стремительный рост строительной отрасли: в период с 2003 по 2013 год число работников в городских производственных предприятиях выросло с 29,8 миллиона до 52,6 миллиона человек по сравнению с ростом с 8,3 миллиона до 29,2 миллиона человек в строительной отрасли. Последние успехи Китая говорят о потенциале макроэкономических реформ в деле создания продуктивной занятости, сокращения масштабов нищеты и улучшения условий жизни в целом.

Литература:

- Brandt, L., Hsieh, C.-T. and Zhu, X., 2008. Growth and Structural Transformation in China, in L. Brandt and I. G. Rawski, eds. 2008. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 683–728.
- Ravalion, M., 2009. *A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India*. Policy Research Working Paper 5080. Washington, D.C.: World Bank.
- Zhang, L.-Y., 2015. *Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries*. London: Routledge.

Вставка 3**Оказание поддержки неформальным поселениям в Сенегале****Проблема**

Расположенный в западной части Африки Сенегал имеет площадь в 196 722 кв. км, численность его населения составляет 13 508 715 человек, темпы роста численности населения составляют 2,7 процента. В 1976 году 34 процента населения проживало в городах, этот показатель вырос до 45,2 процента в 2013 году. Такой процесс урбанизации привел к возникновению крупных неформальных поселений, на которые иногда приходится от 30 до 45 процентов общих городских районов в городах. Эти поселения обычно не имеют никакой инфраструктуры, в частности дорог, водоснабжения, электричества и систем канализации. Они также не имеют или страдают от нехватки социальных объектов, таких как школы, спортивные площадки, или объекты коммунальной инфраструктуры. Ряд таких поселений расположен в затопляемых равнинных районах и периодически подвергаются наводнениям, которые создают серьезные экологические проблемы. Жители таких поселений не имеют законных прав на владение своими жилищными участками, кроме того, их часто переселяют из одного места в другое или вообще переселяют в другие места, удаленные от места их работы и школ.

Решение

Начиная с 1989–1990 годов правительство изменило свою политику в отношении таких неформальных поселений и живущих в них людей. Вместо того, чтобы переселять их в другие районы, правительство решило не трогать их и облагородить их поселения путем создания условий и объектов инфраструктуры, а также легализации прав местных жителей на землеуладение. Земельные участки предоставляются бесплатно. Население участвует только в финансировании инфраструктуры. Эта программа основывается на правовых нормах, установленных в указе № 91-784 от 29 июля 1991 года.

Действия

Создание государственного агентства под названием «Фонд «Право на город»» (Right to the City Foundation) (создано в 2000 году). Агентство было официально признано как субъект, действующий в интересах широкой общественности, и призвано оказывать поддержку программе улучшения жилищного фонда, создания вспомогательного фонда для программы (учрежден в соответствии с указом № 96-386 от 15 мая 1995 года), осуществления нового планирования для разработки детального плана земельных участков, геодезического плана и определения размеров участков совместно с жителями, создания условий и объектов инфраструктуры, легализации прав на землепользование. Бенефициары участвуют в финансировании путем внесения небольшой денежной суммы. Если земля в неформальном поселении находится в частной собственности, то правительство может выкупить ее, с тем чтобы гарантировать чистый титул на земельный участок.

Программа включает предоставление экономической поддержки женщинам, полное участие жителей на протяжении всего процесса (они решают, как разделить земельные участки, какими должны быть условия и объекты инфраструктуры и какие объекты инфраструктуры необходимо построить). В некоторых случаях Фонд «Право на город» действует от имени местных органов или правительства.

Заинтересованные стороны

Министерство по вопросам городского планирования; департаменты городского планирования и архитектуры, Фонд «Право на город», Министерство финансов, местные органы власти; бенефициары; гражданское общество; Жилищный банк Сенегала; партнеры в интересах развития: Агентство международного развития Германии, Европейский союз, ООН-Хабитат и частный сектор.

Результаты

Люди, живущие в неформальных поселениях, могут в настоящее время иметь законное право на землевладение; 3031 бенефициар получил свою собственную земельную собственность (недвижимость в форме земельного участка), сейчас они могут брать кредиты в Жилищном банке Сенегала или других финансовых учреждениях, внося в качестве залога легальные документы на свои участки; земельные участки имеют социальные объекты и необходимую инфраструктуру; было осуществлено облагораживание окружающей среды и были улучшены санитарные условия. В соответствии с программой новые владельцы собственности могут получить разрешение на строительство и построить дом, который они хотели бы иметь. В неформальном секторе создаются определенные рабочие места благодаря строительству сооружений и объектов инфраструктуры.

Вставка 4

Участие в принятии решений в городе среднего размера в Турции: Чанаккале

Чанаккале — это город среднего размера, расположенный в северо-западной части Турции на азиатском побережье Дарданельского пролива. Население города составляет примерно 160 000 человек. Этот город относится ко второй категории из шести категорий, определенных в индексе социально-экономического развития (SEGE 2011). Уровень образования жителей города выше среднего уровня образования по стране. Его жителями являются пенсионеры, гражданские служащие и учащиеся.

После проведения Хабитат II Чанаккале был отобран в качестве одного из экспериментальных городов для осуществления местной повестки дня на XXI век. Местная гражданская инициатива, которая уже была предпринята с целью противодействия строительству моста через Дарданельский пролив, оказала поддержку внедрению модели принятия решений на основе принципа «снизу-вверх» для этого города. В 2004 году был создан городской совет Чанаккале, и в 2006–2008 годах на основе широкого участия жителей был подготовлен городской план действий. Более того, муниципалитет Чанаккале приступил к реализации «совместной бюджетной программы». Микрорайон Февзипаша, расположенный в историческом центре, где живут бедные цыгане, был определен в качестве экспериментального района. В 2011 году городской совет осуществил исследование, затем создал совет микрорайона для обсуждения возможных средств для участия обездоленных цыган в местной экономике. Этот подход помог неорганизованным жителям из числа цыган участвовать в процессах принятия решений на основе привлечения к этому процессу жителей района. Приоритетными задачами местных жителей в рамках совместного бюджета были «улучшение общественного пространства Зафер» и «развитие социальной и культурной деятельности». Впоследствии этот процесс был повторен в других микрорайонах города Чанаккале, однако микрорайон Февзипаша по-прежнему занимает первое место по числу жителей, принявших в нем участие.

Непосредственным результатом этих усилий стало создание общинного социального центра, который был построен при финансовой поддержке муниципалитета Чанаккале. Совет микрорайона и городской совет осуществляли координацию проекта. Женщины и дети являются целевыми группами населения. При содействии волонтеров и художников проводятся курсы музыки, танцев и фотография для детей и курсы кройки и шитья для женщин. Цель будущих проектов — это ликвидация нищеты путем профессиональной подготовки и расширения возможностей бедных людей для работы в секторе услуг в городе.

Литература:

Aksakoğlu, E., Participatory Policies in Local Development: Çanakkale Case Study, Unpublished MS Thesis, Istanbul Technical University, 2007.

Başaran Uysal, A., Determination of Improvement Strategy for Historical Centre by Participatory Scenario Techniques, METU JFA 2013/2, (30:2), pp. 137–162.

SEGE 2011 Socioeconomic Development Ranking of Cities and Regions, Ministry of Development, Ankara, 2013.

Вставка 5**Компактные города**

В целом города, находящиеся на разных стадиях развития, имеют очень разные условия в плане инфраструктуры и местоположения жителей и рабочих мест. Эти условия могут измениться с течением времени, однако они оказывают огромное воздействие на экономическое развитие городов. Следовательно, стратегии экономического развития городов следует увязывать и интегрировать в долгосрочные стратегические планы городов, принимать во внимание и учитывать выгоды, связанные с повышением эффективности городов, которые могут проистекать из модернизации инфраструктуры и близости между местонахождением жителей и рабочих мест.

В этой связи компактный город является антиподом разрастающемуся городу. Как правило, компактные города связаны с более высокой плотностью населения и ограниченным наличием городских пространств. Функционирующие рынки земли помогают продвигать концепцию компактных городов, потому что высокая стоимость земли стимулирует, например, строительство высотных зданий.

Компактный город имеет много преимуществ, как, например, энергоэффективность, более короткие расстояния поездок, более активное в физическом плане население, динамичные и безопасные жилые районы, более высокая степень экономической активности и более широкие возможности трудоустройства. Компактные города также обеспечивают преимущества в плане городского управления, так как, например, инфраструктура и общественные объекты используются более интенсивно, содержание города является более легким, а для уборки мусора требуется меньше поездок. Плотность населения обеспечивает и требует наличия соответствующего коммунального транспорта, и в случае, когда это связано с сочетанием разных видов использования и разных уровней доходов, может привести к созданию более динамичных, более здоровых, более безопасных и разнообразных жилых районов, где люди больше ходят пешком и меньше используют транспорт для поездок. Качество и зеленые общественные пространства также являются необходимыми ингредиентами таких густонаселенных районов, поэтому необходимо обеспечить совместимость между планируемой инфраструктурой и более высокой плотностью населения.

Вставка 6

Местное экономическое развитие в Морогоро, Объединенная Республика Танзания

В 2011 году Городской совет Морогоро, Объединенная Республика Танзания, приступил к осуществлению программы местного экономического развития при поддержке Ассоциации местных органов власти Танзании, Федерации канадских муниципалитетов и города Кичинера. Морогоро является центром регионального обслуживания, городом второй категории на пересечении национальной автодорожной сети. Его периферийные районы включают значительные сельскохозяйственные угодья, а также один из самых крупных в Африке заповедников. Город является образовательным центром, в котором находятся несколько важных национальных университетов. Основной сельскохозяйственной экспортной культурой является сизаль, хотя из этого региона экспортируется еще несколько других товаров; кроме того, в стадии развития находится индустрия туризма.

Проект Морогоро начался с процесса стратегического планирования, который включал участников, представлявших все сектора местной экономики. Заинтересованные стороны определили возможности для развития кластеров в качестве основного направления для будущих инвестиций. Муниципальный совет Морогоро имеет специалистов в областях, связанных с экономическим развитием, включая сотрудников по вопросам торговли, общинного развития, сельскохозяйственного развития, планирования и развития землепользования, и управления динамичным центральным рынком. Однако в муниципальной структуре не было централизованного подразделения, отвечающего за вопросы экономического развития.

Благодаря этой программе Муниципальный совет Морогоро начал сотрудничать с местной торговой палатой в целях создания центра малого бизнеса. В его составе имелись подготовленные сотрудники по вопросам местного экономического развития и экономических кластеров. Город помог в реализации шести новых инициатив по созданию кластеров в различных микро- и мелких отраслях, включая мучное производство, пошив одежды, огранка и шлифовка ценных камней и производство мебели. К 2015 году 850 человек, в основном предприниматели, принимали участие в осуществлении инициатив создания кластеров с целью повышения своей конкурентоспособности и расширения своих предприятий. Многие предприниматели раньше работали исключительно в сфере неформальной экономики.

Литература:

https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/2015/PARTNERSHIP_BETWEEN_THE_MOROGORO_MUNICIPAL_COUNCIL_AND_THE_CITY_OF_KITCHENER_E.pdf.

Вставка 7

Площадки для обмена информацией, диалога и переговоров

Сеть WIEGO и ее партнеры отмечают значительный прогресс в городах, где избранные городские чиновники и городские власти позитивно взаимодействуют с неформальными работниками с целью поиска взаимоприемлемых решений. В этих городах, включая Аккру, Бангкок и Лиму, было создано несколько типов площадок, которые действуют в качестве механизмов для осуществления конструктивного диалога между городами и городскими неформальными работниками. Конкретные типы площадок или подходов включают следующие:

- Площадки обмена информацией — место для обмена информацией и обсуждения общих интересов через регулярные промежутки времени между городскими неформальными работниками, государственными органами власти, а также НПО/исследователями/учеными.
- Площадки для диалога — целенаправленные, неконфронтационные, благоприятные формы диалога между работниками и государственными чиновниками для повышения осведомленности/понимания, однако необязательно для достижения согласия или конкретных результатов.
- Площадки для переговоров — это пространство для диалога и переговоров между городскими неформальными работниками и государственными органами власти с целью достижения соглашения по конкретным вопросам с представителями органов власти, которые могут заключить такие соглашения.

Эти площадки получают поддержку с помощью мер по наращиванию потенциала для оказания содействия организациям, объединяющим городских неформальных работников, которые участвуют в работе таких площадок, а также в исследованиях и подготовке документации для сбора информации, необходимой для принятия обоснованных решений на городском уровне.

Вставка 8

Закон о городских операциях в Сан-Пауло

Сан-Пауло внедрил механизм городского вмешательства, который получил название «Городские операции» и впоследствии был принят в качестве закона для городов Бразилии (городской устав). Этот документ предназначен для районов, которые нуждаются в структурных преобразованиях, социальном росте и улучшении окружающей среды. В нем содержится механизм оптимизации стоимости, который сводит до минимума публичные инвестиции для покрытия расходов на их осуществление, как, например, инфраструктура и жилищное строительство.

В определенном районе закон о городских операциях определяет периметр, цели, городской генеральный план и необходимую новую инфраструктуру. Финансирование может быть получено путем аукционной продажи сертификатов, которые впоследствии девелопер может конвертировать в дополнительные права на строительство сверх установленного базового показателя вплоть до предела, установленного в законе. Фактически девелоперы покупают опции на уплотнение конкретных районов города. Сертификаты продаются на аукционах на фондовой бирже, их продажа контролируется регулирующим органом (CVM), что придает авторитет этому процессу и повышает его транспарентность. Система также основывается на участии общественности, включая гражданское общество, начиная с процесса планирования и заканчивая этапом осуществления.

С точки зрения развития этот закон представляет собой мощный инструмент, поскольку наряду с оптимизацией стоимости и мобилизацией ключевых инвестиций, которые не может себе позволить городской бюджет, он может стимулировать преобразование районов исходя из долгосрочной концепции городского развития. Например, городская операция «Чистая вода» (“Água Espraiada”) обеспечивает финансовые средства для создания транзитного коридора и преобразования трущобных поселений в высококачественные и хорошо расположенные социальные жилые районы и в то же время оказывает помощь в формировании третьего делового квартала города. Городская операция «Белая вода» (“Água Branca”) должна стимулировать преобразование редко населенных промышленных районов в инклюзивные, густонаселенные и многоплановые микрорайоны для жителей с разным уровнем доходов, обеспеченные транспортной инфраструктурой.

Вставка 9

Местные органы власти, инвестиции в транспорт и равенство: пример города Медельин, Колумбия

Решения относительно транспортной инфраструктуры лежат в основе деятельности многих органов городского управления. Такие решения часто отвечают в большей степени интересам одних групп по сравнению с другими группами, в частности в силу роста цен на земли в более богатых районах или обеспечения более быстрого доступа для автотранспорта в пригородных районах. Они обладают потенциалом для определения направлений будущего роста городов, однако, что не менее важно, они могут служить в качестве мощных механизмов для более справедливого распределения благ экономического роста и, наоборот, для дальнейшей маргинализации и так уже обездоленного населения и отдельных жителей.

Медельин, второй по размеру город Колумбии, является замечательным примером социально прогрессивных инвестиций в транспортную инфраструктуру и физическую модернизацию низкодоходных районов, которая позволила смягчить проблемы роста неравенства в области доходов и глубоко укоренившегося насилия и социального недовольства. В центре всего этого находятся три фуникулерные линии, которые соединяют скоростную наземную транзитную систему с ранее изолированными, густонаселенными и холмистыми районами, которые характеризуются высоким уровнем безработицы и насилия. Строительство этих линий приходится на начало 2000-х годов; этот скоростной низкоэмиссионный вид транспорта, скопированный с лыжных подъемников, был использован для сокращения высоких показателей пространственной сегрегации, столь распространенной во многих латиноамериканских городах. С финансовой точки зрения, государственные инвестиции в создание или модернизацию общественных пространств и небольших парков, дорог, учебных заведений и рекреативных объектов и расширение возможностей местного населения ни в коей мере нельзя сравнить с инвестициями в строительство фуникулерных линий. Основой для этих инвестиций в городе с 3,5 миллиона жителей стали стабильный источник доходов, обновленная кадастровая система и современная система налогообложения. Важную роль также сыграло решение использовать местных жителей на всех общественных работах в этих районах.

Инвестиции стали возможными благодаря скоординированным действиям мощных, авторитетных государственных местных компаний, в частности муниципальной компании Empresas Públicas de Medellín (EPM). EPM — это эффективная многонациональная государственная компания с активами свыше 10 млрд. долл. США, которая в 2010 и 2012 годах перевела около 1,4 млрд. долл. США муниципальному правительству, обеспечив необходимыми наличными средствами для проектов, в частности в беспокойных городских поселениях, в которых проживает малообеспеченное население.

Литература:

Dávila, Julio D. (ed.), 2013, *Urban Mobility and Poverty: Lessons from Medellín and Soacha, Colombia*, DPU-UCL and Universidad Nacional de Colombia (можно загрузить в интернете; работа также имеется на испанском языке).

Вставка 10

Уличные торговцы в Южной Африке

В Южной Африке треть всех экономически активных лиц заняты в неформальном секторе экономики, а в городских районах почти 30 процентов всех работников неформального сектора заняты в сфере торговли. Несмотря на преобладание неформальной торговли в Южной Африке и других странах, положительных примеров инклюзивного городского планирования для уличных торговцев существует совсем немного. На протяжении многих лет Уорвик-Джанкшн, округ в центральной части города Дурбан, на улицах и рынках которого в оживленные дни ведут торговлю около 8000 человек, считался примером образцовой организации уличной торговли и оказания ей содействия, где уличные торговцы активно привлекаются к обсуждению различных вопросов, а также получают существенную поддержку, в том числе в форме строительства навесов, предоставления доступа к инфраструктуре, а также проектирования торгового оборудования.

Однако, к удивлению многих, в феврале 2009 года муниципальные власти Этеквини (Дурбан) объявили о своих планах передать принадлежащий государству участок земли в центре Уорвик-Джанкшн в аренду частному застройщику сроком на 50 лет для строительства торгового комплекса на месте Утреннего рынка — рынка свежей сельскохозяйственной продукции, который в 2010 году праздновал свое столетие. Эти планы влекли за собой преобразование всего этого района, поскольку пешеходы — приезжающие на работу в центр жители других районов, — число которых, по оценкам, составляет 460 000 человек в день, теперь будут вынуждены идти за покупками в торговый комплекс, а не в неформальные торговые точки, из-за чего вся уличная и рыночная торговля в этом районе окажется под угрозой исчезновения.

Общественность выступила против этого предложения, и впоследствии организации гражданского общества провели кампанию по противодействию строительству. В Дурбане, и в частности в округе Уорвик-Джанкшн, процесс организации уличной торговли имеет долгую историю. Организации уличных торговцев получили поддержку со стороны Конгресса южноафриканских профсоюзов и Южно-Африканской коммунистической партии в провинции Квазулу-Натал, которые публично выступили против планов по строительству торгового центра. В Дурбане также находится штаб-квартира Международного альянса организаций уличных торговцев (“StreetNet”). Группы гражданского общества проводят еженедельные совещания в рамках кампании “StreetNet” под названием «Города мирового класса для всех». Кроме того, к кампании присоединились специалисты-практики в области урбанистики и ученые: они направляли письма в СМИ, занимались организацией публичных обсуждений и оказанием технической помощи. Кампания строилась

вокруг ряда судебных исков, направленных некоммерческой юридической фирмой — Центром правовых ресурсов (ЦПР), — которая занимается отстаиванием общественных интересов.

Суть дела заключалась в оспаривании законности процедуры заключения контракта между городской администрацией и частным застройщиком, то есть оно рассматривалось в рамках административного права. В результате тщательному изучению подверглось большое число документов городского совета, которые он был вынужден предоставлять команде юристов ЦПР. Маловероятно, что они смогли бы выиграть это дело, апеллируя исключительно к защите социально-экономических прав. Что касается порядка действий, то, с одной стороны, судебное дело являлось одним из ключевых компонентов крупной общественной кампании, а с другой стороны, участие и содействие гражданского общества имели исключительно важное значение для успешного завершения дела. Местная неправительственная организация «Азийе Эталуфени», которая оказывает техническую поддержку действующим в регионе представителям неформального сектора экономики, способствовала тому, чтобы ЦПР получила доступ к соответствующим заявителям и на ежедневной основе отслеживала происходящее на рынке, сообщая ЦПР о притеснениях, которым изо дня в день подвергаются торговцы со стороны городских властей. Эти торговцы получали поддержку со стороны мощной сети торговых организаций, которые действовали в этом районе уже много лет, а также со стороны более широкого круга групп гражданского общества, объединивших усилия для решения этого вопроса. И наконец, в решении этого вопроса приняла участие группа специалистов-практиков в области урбанистики, которые представили профессиональное заключение — рекомендации по вопросу о процедуре экологической экспертизы, справочную информацию о законодательстве в области культурного наследия, градостроительном проектировании и архитектуре, причем все они были общены судом к материалам дела.

К апрелю 2011 года городской совет окончательно отменил принятое в 2009 году решение о передаче земли, на которой находится рынок, в аренду для строительства торгового центра, отметив, что «решение правовых проблем, связанные с этим проектом, маловероятно». Это стало крупной победой уличных торговцев Уорвик-Джанкшн. В 2014 году Центр правовых ресурсов при поддержке многих из числа своих союзников по предыдущему делу выиграл еще одно дело, в рамках которого конфискация товаров у уличных торговцев была признана незаконной, неконституционной и аморальной.

Вставка 11

Сборщики мусора в Колумбии

На протяжении десятилетий, если не столетий, мусорщики в столице Колумбии, Боготе, зарабатывали на жизнь утилизацией металлов, картона, бумаги, пластика и стекла, а также продажей переработанных материалов через посредников. Сегодня в Боготе их примерно 12 000 человек. Сбор отходов — это тяжелая работа, и кроме того мусорщики вынуждены терпеть произвольное назначение посредниками цен за их услуги, а также притеснения и дискриминацию на улицах.

Из-за приватизации сектора коммунальных услуг, включая сбор отходов, мусорщики могут лишиться средств к существованию. Муниципальные органы власти получили право заключать с частными компаниями эксклюзивные контракты на сбор, транспортировку и удаление мусора и подлежащих переработке отходов. На протяжении последних 10 лет мусорщики боролись за то, чтобы продолжать заниматься сбором отходов, и направляли иски с целью сохранения своей занятости в данной сфере. Такие организации, как Ассоциация мусорщиков Боготы (АМБ), объединенная ассоциация кооперативов, представляющая более 2500 сборщиков мусора в Боготе, играли ключевую роль в сборе претензий и осуществлении последующих процессуальных действий.

Мусорщики одержали историческую победу в 2003 году, когда Конституционный суд постановил, что в ходе проведения тендеров на санитарно-техническое обслуживание муниципальные власти нарушили основные права сообщества сборщиков мусора. В ходе рассмотрения дела ассоциация и ее защитники, работавшие на безвозмездной основе, ссылались на положение Конституции о праве на равенство, утверждая, что в ходе размещения на конкурсной основе государственных контрактов на удаление отходов мусорщикам следует предоставлять преимущества и юридическими мерами обеспечивать правовую защиту их интересов.

В ходе последующих разбирательств делались ссылки и на ряд других положений Конституции, включая право на выживание как выражение права на жизнь (статья 11 Конституции), которое приводилось с целью подтверждения права мусорщиков продолжать заниматься сбором отходов для обеспечения себя средствами к существованию, а также права заниматься предпринимательской и торговой деятельностью (статья 333), которое приводилось как аргумент в поддержку того, что не только корпорации, но и кооперативы мусорщиков могут конкурировать на рынке сбора и удаления отходов. Согласно последнему решению, принятому в декабре 2011 года, процесс передачи частным компаниям в течение ближайших 10 лет контрактов на сбор и удаление отходов в Боготе на общую сумму 1,7 млрд. долл. США был приостановлен. Суд постановил, что кооперативы мусорщиков имеют право участвовать в конкурсах на заключение контрактов с городской администрацией и предоставил

АМБ возможность направить муниципалитету до 31 марта 2012 года конкретное предложение по утилизации твердых отходов, которое учитывало бы интересы сообщества мусорщиков. При поддержке сторонников АМБ подготовила соответствующее предложение, некоторые положения которого были отражены в официальном предложении, внесенном местным органом, ответственным за городское коммунальное хозяйство. Начиная с марта 2013 года город оплачивает мусорщикам их услуги по сбору отходов и транспортировке. Однако с тех пор политические перспективы применяемой в Боготе модели интеграции сборщиков отходов в систему удаления твердых отходов становились то хуже, то лучше, но в целом по-прежнему остаются неопределенными: мэр Боготы, который исполнил принятое в 2011 году решение Конституционного суда, защищающее интересы мусорщиков, был вынужден подать в отставку, но согласно национальному декрету применяемая в Боготе модель должна быть распространена и на другие города страны.

Вставка 12

Разбивка на подсектора

Подсектором называется сеть субъектов и предприятий, занимающихся производством и распространением конкретного товара или услуги. Некоторых подсектора выделяются на основании конкретного конечного продукта (например, одежды); другие определяются на основании конкретного используемого сырья (например, переработанные отходы) или товара (например, лук); а некоторые — на основании конкретного вида оказываемых услуг (например, сбор и удаление отходов).

В ходе разбивки на подсектора осуществляется идентификация и анализ основных функций, участников и каналов движения или потоков в подсекторе. Разбивка на подсектора поможет городским органам планирования и директивным органам выявлять сдерживающие факторы, с которыми сталкиваются предприятия разной величины — особенно средние, малые и неформальные предприятия, — а также возможности, открывающиеся перед ними, в ключевых подсекторах местной экономики. Эта работа должна проводиться в консультации с участниками, работающими в каждом основном подсекторе, с тем чтобы помочь им преодолеть сдерживающие факторы и использовать имеющиеся возможности, повышая таким образом их производительность и укрепляя местную экономику.

Разбивка на подсектора должна включать следующие шаги:

- а) определение основных функций, задач или операций в рамках подсектора: от поставок исходных материалов до производства, сборки или обработки до сбыта;
- б) определение ключевых субъектов деятельности в подсекторе на основании того, какие функции они выполняют, а также того, где они находятся: поставщик исходной продукции; производи-

тель, сборщик или переработчик; специалист по сбыту продукции оптом, в розницу или через неформальные торговые точки;

с) определение основных каналов — операций, — через которые идет поток товаров или услуг, с целью прояснения взаимосвязи между различными участниками и выявления конкретных сдерживающих факторов и имеющихся возможностей по всей цепочке в рамках подсектора.

Разбивка городской экономики на подсектора, если в ходе нее ведутся консультации с работающими в секторах субъектами, позволит выявить как открывающиеся возможности, так и препятствия для экономического развития на местах; выделить производственные и распределительные кластеры в рамках производственно-сбытовой цепочки подсектора; укрепить взаимопонимание и единство позиции различных участников; а также в ходе этого процесса выявить наиболее подходящие и приемлемые стратегические меры, которые будут способствовать повышению производительности всех субъектов, занятых в подсекторе.

Литература:

Chen, Martha A. (ed.) 1996. Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises. Ottawa, Canada: Aga Khan Foundation Canada.

Haggblade, Steven and Matthew Gamser. 1991. "A Field Manual for Subsector Practitioners". Tools for Microenterprise Programs: Nonfinancial Assistance Section. Washington, D.C.: The GEMINI Project, Development Alternatives, Inc.