Центр ОЭСР по вопросам предпринимательства, малых и средних предприятий, регионов и городов

Принципы ОЭСР в области городской политики

OECD

О Центре предпринимательства (CFE)

Центр ОЭСР по вопросам предпринимательства, малых и средних предприятий, регионов и городов предоставляет сравнительные статистические данные, проводит анализ и укрепляет потенциал местных и национальных субъектов в целях совместной работы по раскрытию потенциала предпринимателей и малых и средних предприятий, содействию инклюзивным и устойчивым регионам и городам, стимулированию создания рабочих мест на местах и поддержке разумной политики в области туризма.
www.oecd.org/cfe/ | @OECD_local

© OECD 2019

Настоящий документ публикуется под руководством Генерального секретаря ОЭСР. Высказанные мнения и использованные аргументы не обязательно отражают официальную точку зрения стран-членов ОЭСР. Настоящий документ, а также любые включенные в него статистические данные и карты не наносят ущерба статусу или суверенитету над любой территорией, делимитации международных границ и рубежей, а также названию любой территории, города или района.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Цель Принципов ОЭСР в области городской политики…….р.4

Как были разработаны Принципы ОЭСР в области городской политики?.....р.5

Для кого разработаны Принципы ОЭСР в области городской политики?.....р.9

Принципы ОЭСР в области городской политики ……..…р.11

Цель Принципов ОЭСР в области городской политики

Извлечь “эксплицитные” уроки из 20 с лишним лет работы ОЭСР в области городов и городской политики

Помочь государствам в разработке более эффективной политики и повышении благосостояния в городах для всех

Подготовить все города к технологическим, демографическим и экологическим изменениям

Поддерживать обязательства правительств по достижению глобальных повесток дня

Принципы ОЭСР в области городской политики являются инструментом совершенствования политики и не имеют обязательной силы.

Как были разработаны Принципы ОЭСР в области городской политики?

Под руководством Комитета ОЭСР по региональной политике развития (RDPC) и его Рабочей группы по вопросам городской политики (WPURB)

Параллельно с разработкой принципов ОЭСР в области политики в отношении сельских районов в целях комплексного подхода к континууму "город-село".

апрель 2018 года
Обсуждение предварительных структурных элементов Комитетом WPURB и Рабочей группой RDPC

апрель-октябрь 2018 года
Обследование воздействия в более чем 30 городах/странах

октябрь 2018 года
Обсуждение чернового проекта в ходе семинара с участием многих заинтересованных сторон

ноябрь 2018 года
Обсуждение первого варианта проекта на заседаниях WPURB и RDPC

январь 2019 года
Обсуждение второго проекта в ходе вебинара с участием многих заинтересованных сторон

февраль/март 2019 года
Утверждение третьего проекта Комитетом WPURB и Рабочей группой RDPC 1 марта 2019 г.

19-20 марта 2019 года
Итоговые принципы, одобренные мэрами и министрами в Афинах, Греция

Совместное создание с участием многих заинтересованных сторон Принципов ОЭСР в сфере городской политики

Международные организации:

- Европейская комиссия
- ООН-Хабитат
- ООН Окружающая среда
- Союз городов

Сети городов, местные и региональные органы власти:

- Объединенные города и органы местного самоуправления (ОГОМС)
- Метрополис
- ICLEI - Местные органы власти за устойчивость
- Европейская сеть мониторинга территориального развития и сплоченности (ESPON)
- Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR)

Банки развития:

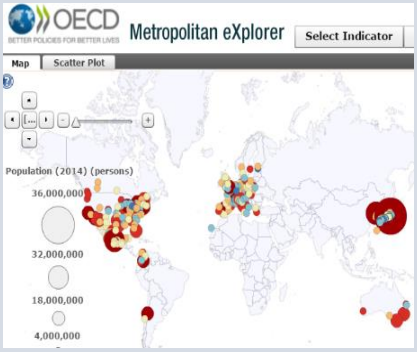
- Всемирный банк
- Межамериканский банк развития (IADB)

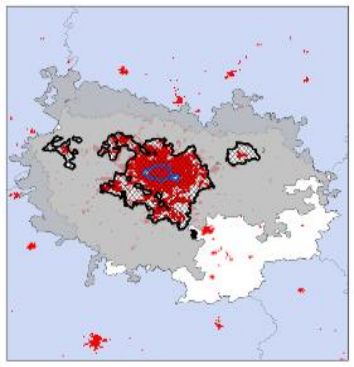
Научно-исследовательские институты и научные круги:

- Линкольнский институт земельной политики
- Институт городских земель
- Институт научных исследований и развития (IRD)
- Сорбонна - Кафедра предпринимательства, территорий, инноваций (ETI)

На основе более чем 20-летнего опыта работы ОЭСР в области городской политики

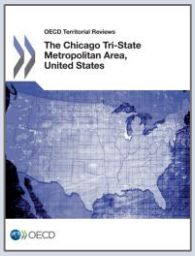
Статистика и данные

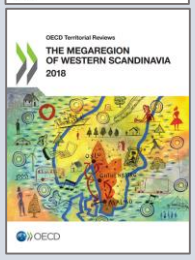




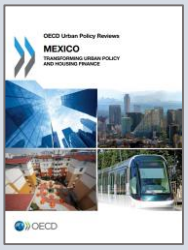
Доклады

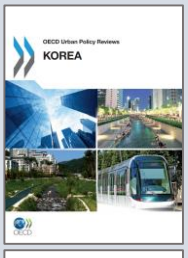
Исследования метрополий

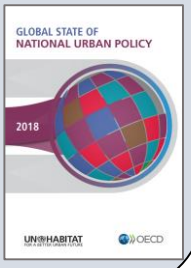




Исследования национальной городской политики







Сети по вопросам политики

Мэры-чемпионы в поддержку инклюзивного роста

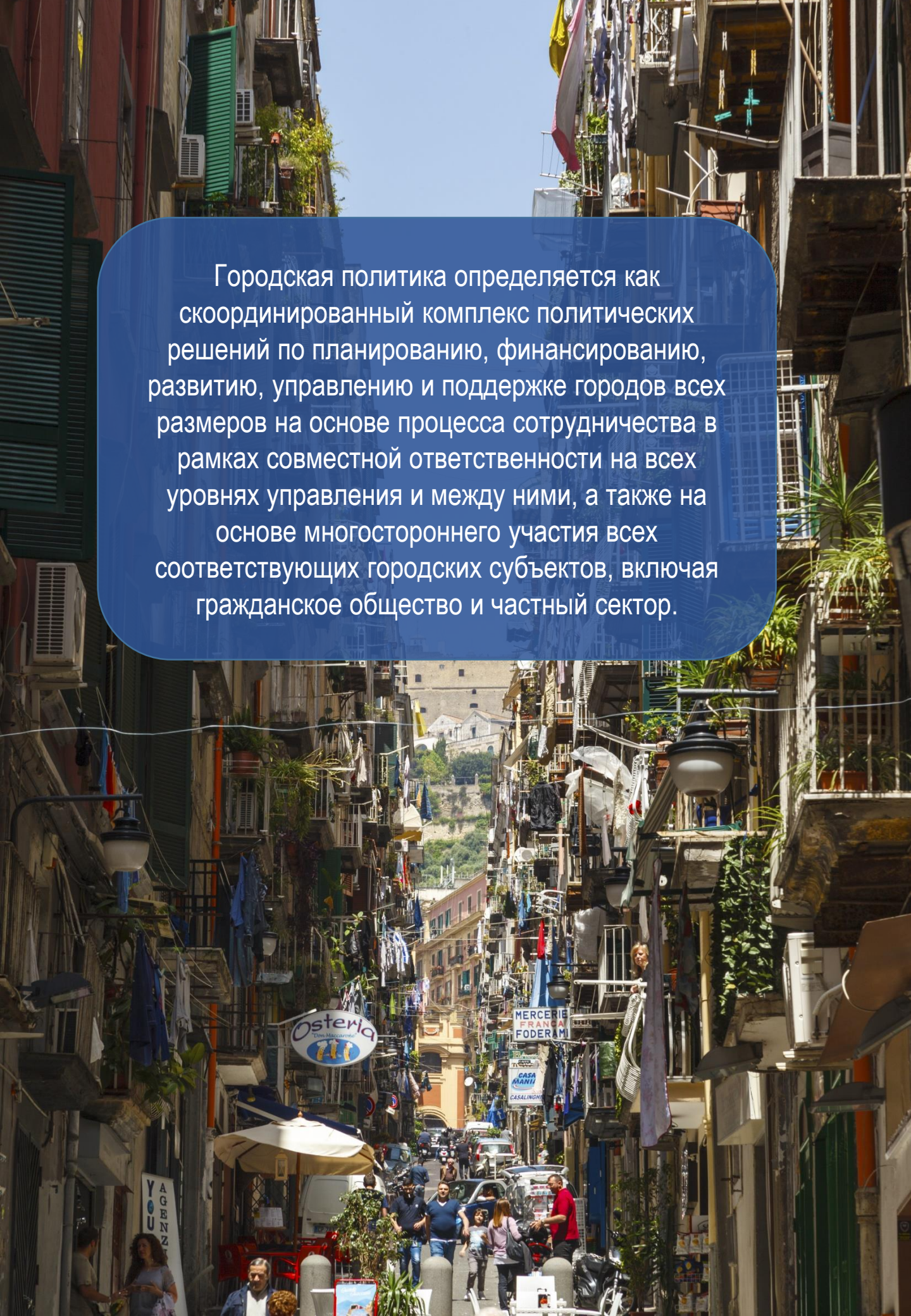
OECD CHAMPION MAYORS for Inclusive Growth

Национальная программа по городской политике

NUPP

Круглый стол мэров и министров

Тематический анализ



Городская политика определяется как скоординированный комплекс политических решений по планированию, финансированию, развитию, управлению и поддержке городов всех размеров на основе процесса сотрудничества в рамках совместной ответственности на всех уровнях управления и между ними, а также на основе многостороннего участия всех соответствующих городских субъектов, включая гражданское общество и частный сектор.

Для кого разработаны Принципы ОЭСР в области городской политики?

ONLY
BUS

Принципы ОЭСР в области городской политики

1) Определение эффективных МАСШТАБОВ деятельности в области политики во всех городах

ПРИНЦИП 1

Максимально использовать потенциал городов всех размеров для достижения со временем национального и глобального процветания и благополучия с помощью:

- использования территориальных активов малых, средних и крупных городов для обеспечения роста и благосостояния их непосредственных и близлежащих жителей и пользователей, а также мирового сообщества, и содействия территориальной сплоченности и устойчивости;
- поддержки систем и сетей городов, например, посредством городского и регионального управления, межмуниципального сотрудничества и сотрудничества между городами.

В среднем в странах ОЭСР города генерируют около **60%** ВВП и рабочих мест.

ПРИНЦИП 2

Адаптировать меры политики к тому месту, где живут и работают люди путем:

- поощрения гибкого и основанного на сотрудничестве территориального управления и политики, выходящей за пределы административных границ, где это необходимо, путем поддержки функционального подхода к городским районам (города и их пригородные зоны);
- адаптации стратегий развития и предоставления общественных услуг к разнообразию городских масштабов, начиная от районов и средних городов и заканчивая метрополиями, крупными городами и мегарегионами;
- содействия синергии между ресурсами и возможностями в соответствующих масштабах для обеспечения эффективных, действенных и качественных местных общественных услуг и удобств, отвечающих потребностям населения;
- поддержки сохранения и рационального использования общественных благ и общих культурных и природных ресурсов, доступных для всех членов общества, таких как чистый воздух и биоразнообразие, на надлежащем уровне.

Повседневная деятельность людей, такие как проживание, работа, поездки на работу и общественная жизнь, часто может осуществляться в административных границах различных муниципалитетов, в пределах одной метрополии.

Раздробленное управление метрополиями может навредить экономическому росту:

- Усиление административной раздробленности связано со снижением производительности. При удвоении числа муниципалитетов на территории метрополии производительность труда снижается на **6%.**
- Однако при наличии органов власти метрополии производительность снижается только на **3%.**

Примерно в **двух третях** метрополий в странах ОЭСР имеются органы управления на уровне метрополий.

ПРИНЦИП 3

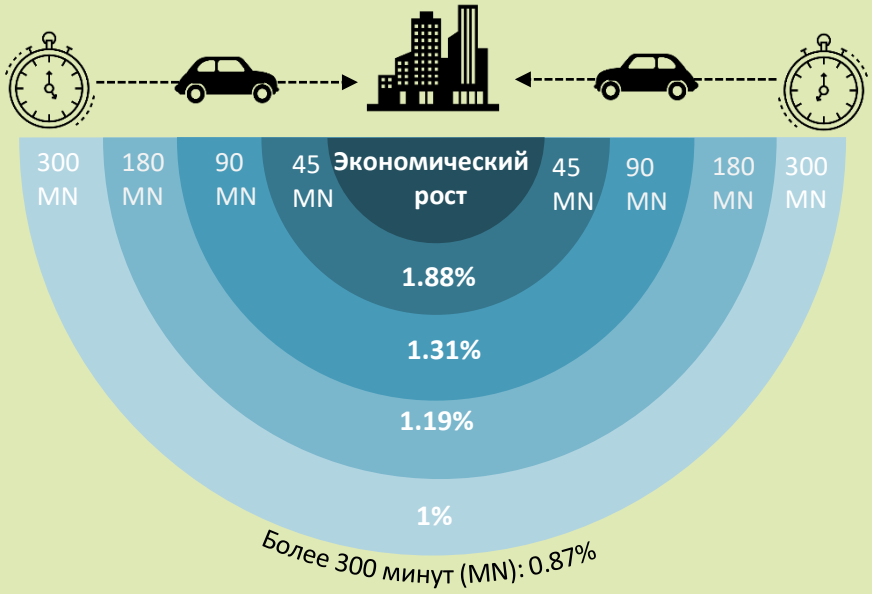
Поддерживать взаимозависимость и сотрудничество между городскими и сельскими территориями посредством:

- использования пространственной преемственности и функциональных связей между городскими и сельскими территориями для обоснования государственных инвестиций и разработки программ;
- осуществления совместных стратегий и содействия взаимовыгодным партнерствам между городскими и сельскими территориями, в зависимости от обстоятельств, в целях содействия комплексному подходу к развитию.

Агломерация выигрывает от того, что городские районы просачиваются в близлежащие сельские территории:

- Чем ближе сельская местность к городской, тем сильнее **растет ее население.**
- **Экономический рост** увеличивается по мере близости к крупным городам. Сельские регионы, расположенные поблизости от города, с 2010 года сократили разрыв в производительности труда по отношению к городским территориям на 3 процентных пункта.

Чем ближе к городу (с точки зрения времени в пути из метрополии с населением 2 миллиона и более человек), тем сильнее экономический рост (рост ВВП на душу населения в период с 1995 по 2010 год).



2) Принятие последовательной, комплексной и эффективной СТРАТЕГИИ

для создания умных, устойчивых и инклюзивных городов

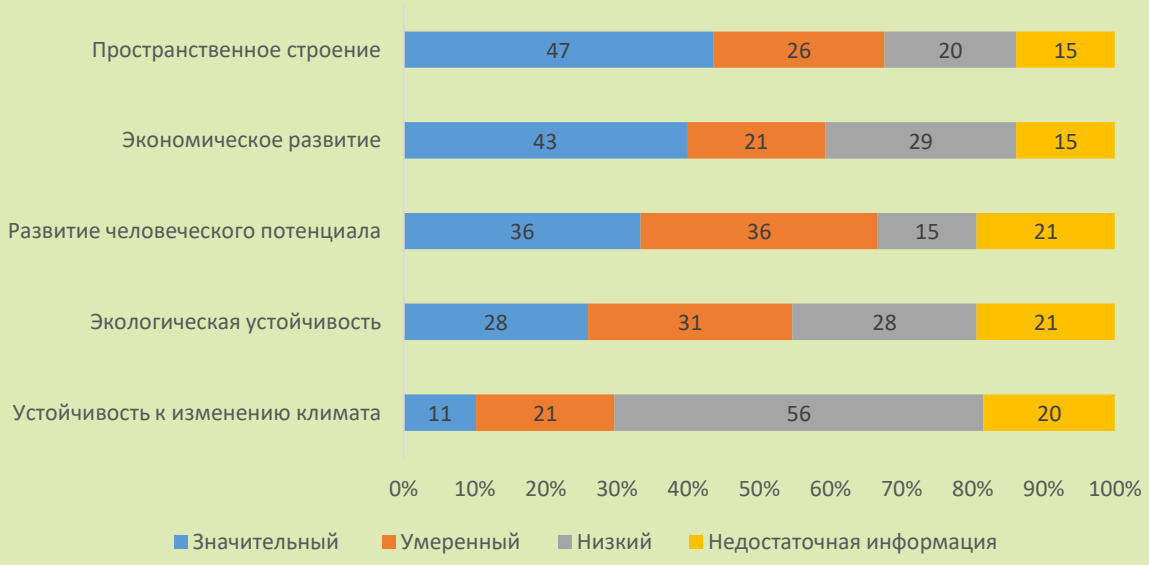
ПРИНЦИП 4

Установить четкое видение национальной городской политики, отвечающее будущему путем:

- оценки и решения проблем, связанных с воздействием глобализации, урбанизации, старения, миграции, роста и сокращения населения, производственной революции, цифровизации, изменения климата и других трансформационных тенденций в городах любых размеров;
- координации ответственности и ресурсов на всех уровнях государственного управления для одновременного удовлетворения конкретных потребностей, достижения национальных целей и выполнения глобальных обязательств, касающихся, в частности, городской политики и устойчивого развития.

Почти в **90%** рассмотренных стран ОЭСР имеются, по крайней мере, частичные элементы национальной городской политики. Однако лишь в 15 из 35 стран ОЭСР имеется четкая национальная городская политика.

Уровень внимания, уделяемого темам национальной городской политики в 108 странах



ПРИНЦИП 5

Использовать потенциал городов всех размеров для повышения качества окружающей среды и перехода к низкоуглеродной экономике путем:

- поощрения более эффективного использования ресурсов и более устойчивых моделей потребления и производства, в частности путем содействия развитию циркулярной экономики в малых, средних и крупных городах, в том числе на уровне районов;
- интеграции приоритетов в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним при планировании городов, инвестировании в городскую инфраструктуру и предоставлении общественных услуг на местном уровне, в частности в жилищном строительстве, в транспорте, в водоснабжении, в области удаления твердых отходов и в энергетике;
- устранения негативных внешних факторов агломерации, таких как дорожные заторы, загрязнение воздуха и шумовое загрязнение, развитие трущоб, растущая нагрузка на природные ресурсы и государственные услуги, угрозы для безопасности городов;
- использования потенциальных преимуществ городской плотности и городской структуры (компактной или разрастающейся) для реализации “зеленых” и основанных на экологичных технологиях решений, включая “зеленые” здания, экологически безопасный общественный транспорт и возобновляемые источники энергии;
- содействия созданию устойчивых городов, хорошо подготовленных к прогнозированию рисков и потрясений, связанных со стихийными бедствиями и антропогенными катастрофами, реагированию на них и восстановлению в случае их возникновения;
- решения в городах задач, связанных с изменением климата, ростом и вовлечением населения в жизнь общества, например, путем оценки последствий решений, принятых в связи с изменением климата, для уязвимых групп населения с точки зрения их распределения и принятия сопутствующих мер.

Города способствуют изменению климата.

Города являются причиной:

70% выбросов парниковых газов

⅔ глобального энергопотребления

50% производства твёрдых отходов

Несмотря на достигнутый в последнее время прогресс, в период 2000-2015 годов в городах вновь стало расти загрязнение воздуха.

Но города также могут быть частью решения.

Города и регионы несут ответственность за:

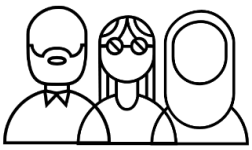
55% расходов, связанных с климатом и окружающей средой

64% инвестиций, связанных с климатом и окружающей средой.

Приведение городского развития в соответствие с экологическими и климатическими целями может сыграть ключевую роль в сокращении выбросов.

ПРИНЦИП 6

Способствовать развитию инклюзивных городов, которые предоставляют возможности для всех путем:



- улучшения доступа для всех городских жителей и пользователей – независимо от их пола, возраста, этнического происхождения или состояния здоровья – к движущим факторам социальной интеграции таким, как местные коммунальные услуги, доступное качественное жилье, транспорт, образование, здравоохранение, занятость и экономические возможности, культурное наследие и культурные объекты, досуг и безопасные общественные места;
- поддержки национальной и местной политики инклюзивного роста, которая помогает городам справляться с демографическими изменениями и способствует социальной сплоченности во всех городских масштабах – от районов до метрополий, включая политику гендерного равенства, здорового старения и местной интеграции мигрантов;
- содействия формированию городской самобытности и культуры и созданию качественных условий жизни во всех городских районах, особенно в наиболее деградировавших из них.

- Уровень доходов в городах примерно на **21%** выше, чем в среднем по стране.

- **Неравенство в доходах** выше в метрополиях, чем в остальных районах (в 11 странах ОЭСР, по которым имеются сопоставимые данные).

- **Средняя продолжительность жизни** может варьироваться на 20 лет от одного района к другому в пределах таких городов, как Балтимор (США) или Лондон (Великобритания).

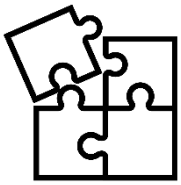
- Люди, выросшие в беднейших районах, **зарабатывают на 5-6% меньше**, чем те, кто вырос в наиболее обеспеченных районах.

OECD CHAMPION MAYORS
for Inclusive Growth

В рамках Инициативы инклюзивного роста ОЭСР в 2016 году при поддержке Фонда Форда и в партнерстве с целым рядом вспомогательных учреждений выступила с инициативой “**Мэры-чемпионы в поддержку инклюзивного роста**”. "Мэры-чемпионы в поддержку инклюзивного роста" формирует глобальную коалицию из более чем 60 активных лидеров, которые взяли на себя обязательства по борьбе с неравенством и содействию более инклюзивному экономическому росту в городах. Эта инициатива направлена на то, чтобы предоставить мэрам уникальную платформу для дебатов по вопросам неравенства, повышая их роль в национальных дебатах и глобальных Повестках дня; и содействовать обмену мнениями между лидерами городов, предоставляя конкретные решения по борьбе с неравенством.

ПРИНЦИП 7

Содействовать национальному и многоуровневому подходу к городской политике, устанавливающему стимулы для согласования и интеграции секторальной политики в целях совместного содействия развитию и благополучию в городах путем:



- создания стимулов, нормативных положений и координационных механизмов для управления компромиссами и стимулирования согласованности политики как между министерствами/государственными ведомствами, так и на всех уровнях управления, в частности, посредством:
    - оценки того, каким образом политика *экономического развития* может влиять на различные города и каким образом конкретные сильные стороны различных городов, включая туристические активы, могут способствовать процветанию на местном, региональном и национальном уровнях;
    - стимулирования инклюзивных *рынков труда* для всех сегментов квалификационного спектра;
    - содействия равноправному доступу к *качественному образованию*, особенно для молодежи с низким уровнем дохода, и укрепление сотрудничества между высшими учебными заведениями, деловыми кругами, местными и региональными органами власти и гражданским обществом;
    - принятия мер по корректировке количества, качества и доступности *жилья* с учетом различных потребностей в жилье в целях содействия социальной сплоченности; интеграция планирования в области жилья, транспорта и землепользования;
    - разработки и планирование *транспортной политики*, повышающей доступность городских жителей и пользователей к экономическим, социальным и культурным возможностям; совершенствование мультимодального транспорта; поощрение и использование “мягкой” мобильности и новых форм чистой городской мобильности; сочетание политики управления транспортом со стороны предложения и со стороны спроса;
    - поощрения эффективной политики в области *землепользования*, способствующей развитию транзита и смешанного использования в целях сокращения социально-пространственной сегрегации и активизации процесса возрождения городов, в том числе на основе всеохватывающего городского проектирования.

Компактные города характеризуются:

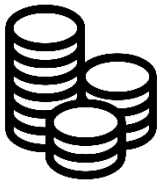
- плотными и непосредственными моделями развития;
- застроенными территориями, связанными системами общественного транспорта;
- доступностью местных услуг и рабочих мест.

Обзор литературы, включающий более 400 междисциплинарных исследований, показывает, что **развитие компактных городов** оказывает положительное воздействие по большинству аспектов (от производительности и доступности рабочих мест до энергоэффективности и здравоохранения)...

....но есть и недостатки, которые необходимо смягчить, особенно рост **стоимости жилья**, связанный с более высокой плотностью населения и земельными ограничениями.

ПРИНЦИП 8

Использовать адекватное финансирование для эффективного осуществления обязанностей, связанных с городской политикой, на всех уровнях государственного управления путем :



- поощрения диверсифицированной, сбалансированной и устойчивой ресурсной корзины для адекватного финансирования городского развития, инфраструктуры и услуг на всех уровнях государственного управления;
- использования экономических инструментов, таких как налоги или сборы, для стимулирования необходимых поступлений и содействия изменению моделей поведения в целях создания устойчивых и инклюзивных городов;
- предоставления субнациональным органам власти достаточной свободы действий для корректировки своих доходов и управления ими в целях удовлетворения потребностей в области развития городов;
- мобилизации инновационных инструментов финансирования, таких как заимствования, механизмы получения дохода за счет прироста земельной стоимости и инфраструктурные фонды; и
- привлечения средств частного сектора, когда это целесообразно, в целях максимального использования соответствующих возможностей и устранения рисков.

По оценкам ОЭСР, в период 2016-2030 годов в глобальном масштабе в энергетическую, транспортную, водную и телекоммуникационную инфраструктуру потребуется **95 триллионов долларов США** в виде государственных и частных инвестиций. .

В то время как одни города и регионы растут, другие – уменьшаются. Это приведет к сокращению налоговой базы и затруднит предоставление государственных услуг.

В настоящее время общий объем инвестиций составляет **менее 50%** от того, что требуется для подготовки к внедрению новых технологий и адекватного решения таких проблем, как старение и изменение климата.

На субнациональные правительства приходится **57% государственных инвестиций** в странах ОЭСР. Они будут играть ведущую роль в увеличении объема инвестиций и обеспечении их высокой отдачи..

3) Вовлечение ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН в совместную разработку, реализацию и мониторинг городской политики

ПРИНЦИП 9

Содействовать вовлечению заинтересованных сторон в разработку и осуществление городской политики путем:

- вовлечения всех слоев общества, в частности наиболее уязвимых жителей и потребителей: женщин, престарелых, молодежи и детей, людей с ограниченными возможностями, мигрантов и меньшинств;
- использования инновационных механизмов для взаимодействия с частным сектором, в частности с застройщиками, градостроителями, институциональными инвесторами, финансовым сектором, а также с регулирующими органами, научными кругами, некоммерческими организациями и гражданским обществом;
- взаимодействия, ориентированного на результат, путем уточнения линии принятия решений и того, как будут использоваться вклады заинтересованных сторон, выделения надлежащих ресурсов, обмена информацией, обеспечения ее доступности для неспециалистов и установления баланса между преобладающими категориями и непредставленными лицами.

ПРИНЦИП 10

Укрепить потенциал заинтересованных сторон в городах для внедрения инноваций и эффективного, действенного и инклюзивного выполнения своих обязанностей с помощью:

- укрепления стратегического управления и инновационного потенциала государственных должностных лиц на всех уровнях управления для разработки и осуществления комплексных городских стратегий, отвечающих сложным текущим и будущим задачам;
- поощрения преемственности политики и независимости от политических циклов, в том числе путем повышения профессионального уровня и развития потенциала государственных служащих на национальном и местном уровнях, где это целесообразно, например, посредством процессов найма и продвижения по службе на основе заслуг, справедливого вознаграждения и сертификации профессиональных качеств;
- содействия созданию инновационных платформ, проведению экспериментов и экспериментальных испытаний в целях извлечения уроков из успехов и неудач в области городской политики и расширения масштабов практики, которая может быть воспроизведена в других местах; и
- использования потенциала различных сторон, включая частный сектор, для поддержки технологических, социальных, государственных и гражданских инноваций, в том числе на основе подхода “умный город”.

По данным исследования ОЭСР/”Блумберг Филантропиз” об инновационном потенциале в 89 городах:

77% городов имеют целевое финансирование для поддержки инновационного потенциала

55% городов имеют официальные инновационные цели
... но только **44%** городов имеют инновационную стратегию.

Респонденты отметили, что их инновационная деятельность помогает их городу:

- улучшать предоставление услуг (аварийно-спасательные службы, жилье, транспорт, социальные услуги, …)

- совершенствовать внутреннюю правительственную деятельность (оптимизировать бюджетные процессы и рабочие процессы, содействовать межведомственному сотрудничеству), и

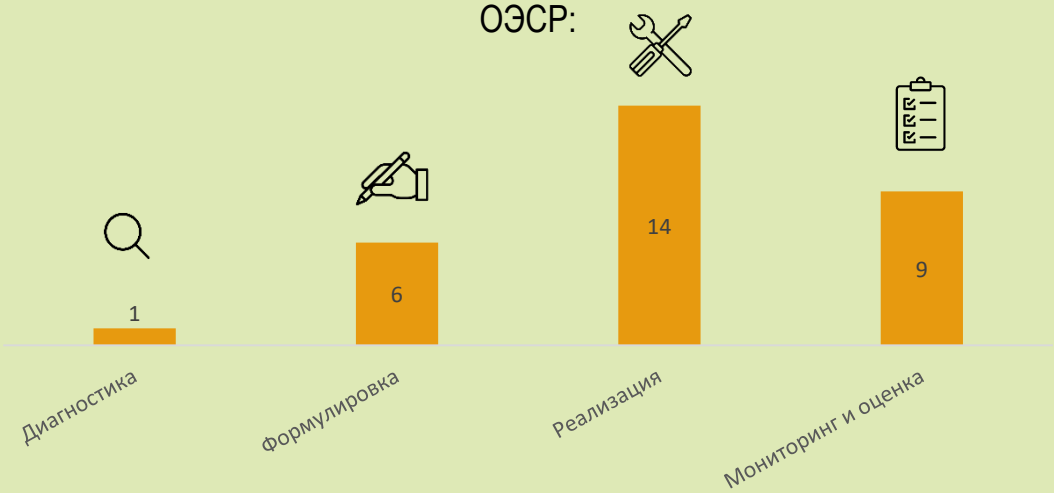
- улучшать результаты деятельности резидентов (рабочие места и здравоохранение)

ПРИНЦИП 11

Укреплять мониторинг, оценку и отчетность в области городского управления и результатов политики с помощью:

- развития специальных инструментов и/или учреждений мониторинга и оценки на всех уровнях управления, обладающих достаточным потенциалом, независимостью и ресурсами на протяжении всего цикла разработки политики; и всестороннего вовлечения местных и региональных органов управления в эти процессы;
- использования потенциала данных, включая “умные”, большие, открытые и геопространственные данные, для обоснования решений по вопросам городской политики на основе обновленной и качественной информации и фактических данных при обеспечении защиты частной жизни отдельных лиц;
- разработки надежной системы показателей, включая дезагрегированные данные, для оценки и сопоставления с параметрами объективного и субъективного благосостояния в городах, отслеживания прогресса на субнациональном уровне в соответствии с национальными и глобальными обязательствами и Повестками дня и содействия основанному на фактических данных диалогу с заинтересованными сторонами в целях совершенствования политики; и
- создания механизмов подотчетности, которые позволяют предотвращать коррупцию в публичном и частном секторах, содействовать общественному контролю и поощрять честность и неподкупность в городской политике, в том числе на всех этапах государственных закупок в городах.

Разработка национальной городской политики в 30 странах ОЭСР:



Большинство стран ОЭСР находятся на этапе осуществления своей национальной городской политики. В скором времени им будет необходима надежная система показателей для **мониторинга и оценки** результатов политики

Библиография

OECD (2019), OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264312838-en

OECD (2018), Building Resilient Cities: An Assessment of Disaster Risk Management Policies in Southeast Asia, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264305397-en

OECD (2018), Regions and Cities at a Glance 2018, https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en

OECD (2018), Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264300385-en

OECD/UN-HABITAT (2018), Global State of National Urban Policy, OECD Publishing, Paris/UN-HABITAT, Nairobi, http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en

OECD (2018), Productivity and Jobs in a Globalised World: (How) Can All Regions Benefit?, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264293137-en

OECD/The World Bank/UN Environment (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264308114-en

OECD (2017), National Urban Policy in OECD Countries, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264271906-en

OECD (2017), The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en

OECD (2016), Making Cities Work for All: Data and Actions for Inclusive Growth, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263260-en

OECD (2015), Governing the City, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en

OECD (2015), The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264228733-en

OECD (2015), Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264231122-en

OECD (2014), OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201415-en

OECD (2012), Compact City Policies: A Comparative Assessment, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264167865-en

OECD (2012), Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en

OECD (2010), Cities and Climate Change, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264091375-en

Центр ОЭСР по вопросам предпринимательства, малых и средних предприятий, регионов и городов
www.oecd.org/cfe/ | @OECD_local

https://oe.cd/urban-principles

OECD © 2019, All rights reserved.

Organisation for Economic Co-operation and Development
2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France