

Аналитическая записка: **COVID-19** в урбанизированном мире

ИЮЛЬ 2020 ГОДА



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Резюме

Наблюдающийся в последние десятилетия значительный рост городов привел к усугублению ряда наиболее острых проблем, стоящих перед человечеством. Наряду с этим он выявил многие из имеющихся у нас важнейших возможностей для защиты людей, процветания и планеты. Пандемия COVID-19 обнажила — и даже усилила — как эти проблемы, так и эти возможности.

Городские районы, на которые, по оценкам, приходится 90 процентов всех зарегистрированных случаев заболевания COVID-19¹, стали эпицентром пандемии. Численность их населения и высокий уровень глобальной и локальной взаимосвязи делают их особенно уязвимыми перед лицом распространения вируса. С другой стороны, нет никаких доказательств того, что плотность населения как таковая коррелирует с более высокой степенью передачи вируса. Города могут справиться с этим кризисом и выйти из него в качестве центров энергии, жизнестойкости и инноваций, благодаря которым в глазах многих людей они являются столь динамичным и привлекательным местом для жизни. Однако для этого, как будет продемонстрировано в настоящей аналитической записке, необходим осознанный выбор политики, особенно в том, что касается неравенства, местного потенциала и экологичного, всеохватного восстановления.

На ближайшее время для многих городов кризис в области здравоохранения, вызванный COVID-19, перерос в кризис доступности городов, равенства городских жителей, муниципального финансирования, безопасности, безработицы, государственных услуг, инфраструктуры и транспорта — все эти факторы

непропорционально влияют на наиболее уязвимые слои общества.

COVID-19 подчеркивает важнейшую роль, которую играют местные органы управления в качестве действующих на переднем крае участников реагирования на кризисы, восстановления и реконструкции. Они играют ведущую роль в предоставлении услуг, экономическом развитии и инвестициях в инфраструктуру. Вместе с тем закрытие предприятий, потеря рабочих мест и другие экономические последствия привели к сокращению налоговых поступлений во время кризиса, что создало значительную финансовую нагрузку для многих органов местного самоуправления. По оценкам Всемирного банка и структур Организации Объединенных Наций, в 2021 году местные органы управления могут в среднем потерять от 15 до 25 процентов поступлений². Особенно сильно пострадали города с менее диверсифицированной экономической базой. Например, в городах с доходной базой, зависящей главным образом от туризма, может наблюдаться резкое сокращение экономики, поскольку доходы от международного туризма, по оценкам, сократятся в 2020 году на целых 80 процентов, что приведет к потере 120 млн рабочих мест³. Если финансовые кризисы, от которых могут пострадать города, не будут урегулированы, они могут поставить под угрозу важнейшие инвестиции в городскую инфраструктуру, привести к сокращению объема государственных услуг и подорвать более широкие усилия по обеспечению устойчивого развития городов.

¹ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), "Opinion: COVID-19 demonstrates urgent need for cities to prepare for pandemics", 15 June 2020, URL: <https://unhabitat.org/opinion-covid-19-demonstrates-urgent-need-for-cities-to-prepare-for-pandemics>.

² Semeh Wahba and others, "Cities are on the front lines of COVID-19", 12 May 2020, URL: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-are-front-lines-covid-19>.

³ United Nations World Tourism Organization (UNWTO), "International Tourist Numbers could Fall 60–80% in 2020", 7 May 2020, URL: <https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>.

Экономические последствия режима изоляции, введенного в городских районах в связи с COVID-19, ощущаются далеко за их пределами. На долю городской экономики приходится около 80 процентов мирового ВВП⁴. По оценкам, во втором квартале 2020 года количество часов работы во всех странах и регионах сократилось на 14 процентов по сравнению с последним кварталом 2019 года, что эквивалентно потере 400 млн рабочих мест с полной занятостью⁵. В мировом масштабе особо пострадал неформальный сектор экономики, на который приходится 90 и 67 процентов от общего числа занятых в странах с низким и средним уровнем доходов, соответственно⁶. В первый месяц кризиса в среднем работники неформального сектора во всем мире потеряли до 60 процентов своего заработка. В Африке и Латинской Америке этот показатель составил почти 80 процентов⁷. Сложившаяся ситуация имела разрушительные последствия для женщин. Во всем мире непропорционально большая доля женщин представлена в неформальном секторе экономики, а также в наиболее пострадавших секторах, таких как туризм, гостиничное дело и сфера услуг.

Глубоко укоренившееся неравенство, включая такие факторы, как район

проживания в городе и место работы, а также пол и возраст человека, может привести к тому, что пандемия окажет непропорционально большое воздействие на и без того уязвимые группы⁸. Тем временем борьба с COVID-19 может оказаться более сложной задачей в городских районах с высоким уровнем преступности и насилия⁹, неудовлетворительной инфраструктурой и жильем¹⁰ и/или неэффективными органами местного управления¹¹, в которых заняты не имеющие достаточной компетенции или ресурсов работники, действующие на переднем крае. Ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию¹², основным услугам¹³ и адекватному жилью и/или общественному пространству может еще больше подорвать меры по борьбе с COVID-19.

Для того чтобы безопасным образом следовать рекомендациям, касающимся физического дистанцирования и гигиены в связи с коронавирусной инфекцией, необходимо обеспечить всеобщий доступ к адекватному жилью¹⁴. Однако в результате глобального кризиса в области городского жилья примерно 1 миллиард человек, или 24 процента городского населения мира, вынужден проживать в трущобах и неформальных поселениях¹⁵, что усугубляет

⁴ World Bank, “Urban Development”, 20 April 2020,

URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>.

⁵ Международная организация труда (МОТ). *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда*. Пятый выпуск. 30 июня 2020 года.

⁶ МОТ. «Кризис COVID-19 и неформальная экономика: срочные меры реагирования и политические вызовы», URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/briefingnote/wcms_743623.pdf.

⁷ Организация Объединенных Наций. Аналитическая записка: сфера труда и COVID-19,

URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_russian.pdf.

⁸ Organization for Economic Cooperation (OECD), “OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)”, 13 May 2020, URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>; and Jillian Du, Robert King and Radha Chanchani, “Tackling Inequality in Cities is Essential for Fighting COVID-19”, 14 April 2020, URL: <https://www.wri.org/blog/2020/04/coronavirus-inequality-cities>.

⁹ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Research Brief: The impact of COVID-19 on Organized crime”, URL: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/RB_COVID_organized_crime_july13_web.pdf.

¹⁰ Gaurav Bhardwaj and others, *Cities, Crowding, and the Coronavirus: Predicting Contagion Risk Hotspots*, Washington, DC: World Bank, 2020, URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33648>.

¹¹ UN-Habitat, “UN-Habitat Guidance on COVID-19 and Public Space”, June 2020,

URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/un-habitat_guidance_on_covid-19_and_public_space.pdf.

¹² Организация Объединенных Наций. Аналитическая записка: сфера труда и COVID-19,

URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_russian.pdf.

¹³ Gaurav Bhardwaj and others, *Cities*, 2020.

¹⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements”, 23 April 2020,

URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf.

¹⁵ Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General,

URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf.

последствия пандемии. Во всех странах городского малоимущему населению, которое во время режима изоляции имеет лишь ограниченный доход или вообще не имеет дохода, грозит выселение, а переполненность неблагоустроенного жилья повышает риск быстрого распространения вируса. Жилищные условия могут также повышать уязвимость женщин к насилию и жестокому обращению. С начала пандемии во всех регионах уровень гендерного насилия растет вызывающими тревогу темпами. В условиях ограниченной мобильности и роста безработицы и нищеты женщинам стало еще сложнее вырваться из ситуаций, связанных с жестоким обращением.

Системы общественного транспорта во всем мире столкнулись с резким снижением пассажиропотока и доходов и были вынуждены сократить объем услуг. Это тревожная тенденция, учитывая, что до пандемии лишь около половины городского населения мира имело удобный доступ к общественному транспорту¹⁶. Если тенденция к снижению пассажиропотока в связи с COVID-19 не будет остановлена и обращена вспять, она может поставить под угрозу переход к обеспечению всеобщего доступа к безопасному и устойчивому транспорту и затруднить усилия по борьбе с изменением климата и загрязнением воздуха.

В нескольких городах во время вспышки COVID-19 в качестве безопасной альтернативы общественному транспорту поощрялись езда на велосипеде и пешая ходьба, благодаря чему такими преимуществами этих видов передвижения, как ценовая доступность и польза для здоровья, смогли воспользоваться новые группы пользователей. Успех этих инициатив может побудить городские власти переоборудовать большее количество дорог для аналогичных целей, еще более повысив мобильность и безопасность¹⁷. Помимо этого, в настоящее время имеется возможность пересмотреть концепцию общественного транспорта с учетом гендерных

аспектов, принимая во внимание такие факторы, как безопасность и расположение основных транспортных артерий и маршрутов, и то, как эти факторы влияют на время, затрачиваемое на поездки в школы, учреждения здравоохранения, на рынки и другие важнейшие объекты, которые часто находятся на периферии, а не на основных транспортных маршрутах.

Несколько новых научных исследований свидетельствуют о том, что низкое качество воздуха коррелирует с более высокими показателями смертности от COVID-19. Например, небольшое увеличение содержания мелкодисперсных твердых частиц связано со следующими показателями увеличения смертности: на 8 процентов в США и вплоть до 21,4 процента в Нидерландах¹⁸. Новые данные свидетельствуют также о воздействии на беременных женщин и новорожденных, а также на показатели материнской смертности, особенно среди групп населения, уже находящихся в неблагоприятных социально-экономических условиях в результате маргинализации¹⁹. Хотя загрязнение и выбросы парниковых газов резко сократились во время пандемии, когда страны приостановили свою экономическую деятельность, чтобы сдержать распространение вируса, ожидается, что эти благоприятные экологические последствия будут временными, если экономика вновь начнет функционировать до разработки стратегий, направленных на предотвращение загрязнения воздуха и снижение объемов выбросов углекислого газа.

Между тем нынешняя пандемия ускоряет такие тенденции, как цифровизация, переход на удаленную работу и виртуальное предоставление основных услуг. В результате этого перехода к «цифровой жизни» возникла неопределенность в отношении будущего городской инфраструктуры и зданий, поскольку спрос на офисные помещения и жилье в дальнейшем может снизиться. Процессы городской сегрегации и миграции

¹⁶ Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General, URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf.

¹⁷ UN-Women, *COVID-19 and Ensuring Safe Cities and Safe Public Spaces for Women and Girls*, 2020, p. 6.

¹⁸ Wu and others, “Exposure to air pollution and COVID-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study”, medRxiv 2020.04.05.20054502; and Cole and others, “Air Pollution Exposure and COVID-19”, IZA DP No. 13367, URL: <http://ftp.iza.org/dp13367.pdf>.

¹⁹ Christopher Flavell, “Climate Change Tied to Pregnancy Risks, Affecting Black Mothers Most”, *New York Times*, 18 June 2020, URL: <https://www.nytimes.com/2020/06/18/climate/climate-change-pregnancy-study.html>.

также могут ускориться, так как в ответ на пандемию люди с более высоким уровнем доходов изыскивают новые способы жизни и работы вне городов. Если миграция из городов будет сопровождаться дальнейшим разрастанием городов и ростом материального, расового и гендерного неравенства, то она может подорвать жизненно важные усилия по достижению целей в области устойчивого развития (ЦУР), защите биоразнообразия и преодолению климатического кризиса²⁰.

Настоятельно необходимо переосмыслить и трансформировать города, адаптировав их к условиям жизни, вызванным COVID-19 и потенциальными будущими пандемиями, а также выйти из этого кризиса сильнее, создав более жизнеспособные, инклюзивные и устойчивые города. Мы знаем, что это возможно. Быстрые изменения в обществе, вызванные COVID-19, — это важнейший урок, свидетельствующий о том, что общество способно почти мгновенно осуществить преобразования, необходимые для противодействия самым серьезным угрозам, таким как кризисы, которые связаны с изменением климата и загрязнением окружающей среды и угрожают жизнеспособности городов как таковой. И действительно, предыдущие вспышки заболеваний — в частности, пандемия гриппа (1918 год) и локальные эпидемии туберкулеза и холеры — привели к нескольким положительным изменениям в городах, таким как внедрение систем канализации, создание общественных парков и введение жилищных норм в целях улучшения санитарных условий и сокращения перенаселенности. Сегодня местные и региональные органы управления уже демонстрируют впечатляющий спектр инновационных решений, которые могут способствовать устранению структурных недостатков, возникших в результате пандемии.

Для борьбы с COVID-19 во все более урбанизированном мире необходимо сосредоточить внимание на вопросе о том, как урбанизация влияет на последствия, меры реагирования и долгосрочное восстановление. Разобщенные и недальновидные меры реагирования, направленные на быстрое решение проблем, могут усугубить и закрепить последствия, вызванные пандемией COVID-19. Между тем, учитывая риск

повторных волн инфекции, многие краткосрочные меры реагирования должны будут оставаться в силе в течение некоторого времени, даже после того, как первоначальная вспышка будет предположительно взята под контроль. Национальные, региональные и местные органы управления должны определиться с долгосрочными стратегиями, направленными на повышение нашей устойчивости к будущим пандемиям и климатическим и экономическим опасностям и потрясениям при одновременном обеспечении защиты прав человека, поддержании мира и укреплении нашей способности к достижению ЦУР.

Для реализации этих потенциальных выгод необходимо будет укрепить обязательства и действия в следующих трех ключевых областях.

1) УСТРАНЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА И ПРОБЕЛОВ В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ

Усилия национальных и местных органов управления, направленные на защиту наиболее уязвимых групп населения на этапах принятия безотлагательных мер реагирования, имеют решающее значение, равно как и меры по восстановлению, которые снижают неравенство в городах, укрепляют права человека и повышают устойчивость уязвимых групп населения к будущим потрясениям. В этой обстановке директивные органы могли бы в консультации с соответствующими заинтересованными сторонами в первоочередном порядке предпринять нижеследующие действия.

- **Проанализировать факторы неравенства и взять обязательство в отношении сбора и использования дезагрегированных данных:** нанесение на карту и анализ факторов неравенства на городском и районном уровнях в разбивке по полу и возрасту могли бы быть использованы для оценки здоровья, благосостояния и благополучия в целях корректировки национальной и местной политики в области развития, в частности в бедных районах и трущобах и на самом низовом уровне.

²⁰ URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/goal-11>.

- **Обеспечить всеобщий доступ к безопасным убежищам и рассмотреть вопрос о введении универсального моратория на выселение:** лицам, живущим в перенаселенных или небезопасных условиях, можно было бы предоставлять временные убежища для того, чтобы при необходимости они могли физически дистанцироваться или самоизолироваться, не подвергая себя опасности. Все жители, независимо от их миграционного статуса или официального статуса жилья, должны быть защищены от выселения и лишения основных услуг во время кризиса, вызванного COVID-19. Приюты для жертв семейно-бытового насилия должны быть отнесены к основным услугам, а в тех случаях, когда они заполнены или в них недостаточно места из-за мер дистанцирования, должно быть предоставлено альтернативное жилье.
 - **Осуществлять крупномасштабные государственные инвестиции в доступное и адекватное жилье и благоустройство трущоб** с целью обеспечить доступ маргинализированных групп к убежищу, способствующему поддержанию физического и психического здоровья во время пандемии и в последующий период. Для расширения надлежащего охвата водоснабжением и санитарными услугами необходимы также инвестиции с учетом перспектив на будущее.
 - **Обеспечить непрерывный характер общественных услуг, равный доступ к ним городского малоимущего населения и других уязвимых групп и снятие задолженности или предоставление отсрочки от платежей по такой задолженности:** это особенно важно, когда речь идет об услугах, имеющих важнейшее значение для эффективного преодоления кризиса, таких как водоснабжение, санитария, сбор мусора и электроснабжение. Важно будет обеспечить безотлагательный доступ к таким услугам отдельных лиц и общин, которые в настоящее время его не имеют, — например, установив санитарные узлы для мытья рук.
- Аналогичным образом, улучшение доступа к интернету в бедных городских кварталах облегчит дистанционную работу и обучение на дому, пока закрыты школы.
- **Обеспечить равный доступ к медицинским материалам, учреждениям и ресурсам** и оказывать поддержку городской бедноте и уязвимым группам населения, предоставляя им бесплатный или недорогой доступ к маскам, тестированию и лечению. Следует поощрять координацию и сотрудничество среди больниц для обеспечения эффективного распределения бремени лечения пациентов, инфицированных COVID-19, во избежание перегрузки больниц в неблагополучных пострадавших районах, в то время как больницы в менее пострадавших районах располагают свободными ресурсами.
 - **Гарантировать справедливое распределение вакцин:** города являются важнейшими центрами распределения вакцин и в этом качестве могут играть важную роль в обеспечении справедливого характера такого распределения. Местные органы управления могут помочь обеспечить доступ к вакцине от COVID-19, когда она будет разработана, бедных и уязвимых групп населения бесплатно или по очень низкой цене²¹.
 - **Обеспечить, чтобы наиболее маргинализированные группы и лица играли ведущую роль в усилиях по немедленному реагированию, разработке и планированию:** следует привлечь наиболее уязвимые и маргинализированные группы населения, включая обитателей трущоб, бездомных лиц, внутренне перемещенных лиц, инвалидов, женщин и девочек, мигрантов и беженцев, в качестве лидеров и партнеров по процессу реагирования с целью гарантировать учет их потребностей при разработке мер реагирования.

²¹ World Health Organization (WHO), “COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: operational planning guidelines to support country preparedness and response”, 22 May 2020, URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-operational-planning-guidelines-to-support-country-preparedness-and-response-\(22may20\).pdf](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-operational-planning-guidelines-to-support-country-preparedness-and-response-(22may20).pdf).

2) УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА МЕСТНЫХ СУБЪЕКТОВ, ОСОБЕННО МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ

Национальные правительства могли бы содействовать более инклюзивному, совместному и гибкому государственному управлению во всех юрисдикциях и на всех уровнях. Национальные пакеты мер стимулирования, обеспечивающие максимальную поддержку индивидуализированных субнациональных мер реагирования и укрепляющие бюджетный потенциал местных органов управления, могут помочь устранить некоторые ограничения, с которыми сталкиваются местные органы управления. Ниже перечислены меры, которые могли бы быть приняты в первоочередном порядке.

- **Обеспечение сотрудничества между различными уровнями правительства и субнациональными юрисдикциями:** инклюзивное, основанное на широком участии, многоуровневое управление занимает центральное место в рамках принимаемых на местном уровне мер реагирования, в связи с чем сотрудничество между всеми уровнями правительства должно быть институционализировано, обеспечивая последовательное взаимодействие со всеми жителями, особенно с маргинализированными и уязвимыми группами населения. При низком уровне формального представительства женщин в органах управления следует рассмотреть возможность создания временных структур, таких как целевая группа по борьбе с COVID на городском уровне, в которых будет обеспечено гендерно сбалансированное представительство.
- **Укрепление бюджетного потенциала местных органов управления в сочетании с политическими мерами и целевым финансированием в рамках пакетов мер стимулирования:** можно было бы принять пакеты мер стимулирования и политические меры, направленные на повышение способности местных и региональных органов управления предоставлять критически важные общественные услуги и привлекать и контролировать свои собственные финансовые ресурсы (например, за счет местных налогов, сборов и платежей), принимая также во

внимание необходимость предотвращения дополнительного финансового давления на бедные и уязвимые группы населения.

- **Обеспечение подотчетности и транспарентности:** можно было бы внедрить основанные на фактических данных механизмы подотчетности для отслеживания хода осуществления политики, касающейся COVID-19, на всех уровнях управления таким образом, который обеспечивает прямую обратную связь с местным населением.
- **Обеспечение охвата информационно-коммуникационными кампаниями всех групп городского населения:** в целях укрепления доверия общественности к мерам по борьбе с COVID-19 и последующему восстановлению на всех уровнях управления можно было бы сделать упор на эффективных и согласованных стратегиях осуществления коммуникационной деятельности с учетом таких факторов, как уровень грамотности, язык и доступ к техническим средствам.
- **Предоставление местным правительствам помощи с целью избежать сбоев в оказании основных общественных услуг:** необходимо обеспечить достаточные финансовые ресурсы и потенциал для мобилизации финансовых поступлений в целях бесперебойного предоставления важнейших общественных услуг (например, водоснабжение, санитария, транспорт, образование, электроснабжение). Основные услуги также должны включать приюты для жертв семейно-бытового насилия и другие службы защиты. Можно было бы принять политику и стратегии, направленные на укрепление потенциала в области оказания общественных услуг на справедливой основе и создания систем общественного транспорта, учитывающих гендерные аспекты и такие факторы, как устойчивость, безопасность, ценовая и физическая доступность и привлекательный дизайн, а также создать инфраструктуру, поощряющую безопасную ходьбу и езду на велосипеде. Местные органы управления играют также важную роль в содействии эффективному отслеживанию контактов при

наличии достаточных финансовых ресурсов и человеческого потенциала.

3) ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО, ИНКЛЮЗИВНОГО, РАВНОПРАВНОГО В ГЕНДЕРНОМ ОТНОШЕНИИ И ЭКОЛОГИЧНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

Если говорить о будущем, то глобальным приоритетом должно стать укрепление жизнестойкости и устойчивости городов. Жизнестойкие города решают имеющиеся социально-экономические проблемы, оптимизируют использование данных для городского планирования и принимают меры по инвестированию в борьбу с изменением климата. Например, программы финансовой помощи и прямое стимулирующее финансирование городских районов могли бы помочь смягчению воздействия COVID-19 на местные предприятия и созданию новых, более устойчивых производственно-сбытовых цепей. Социальную защиту можно было бы распространить на работников неформального сектора, трудящихся-мигрантов и на лиц, предоставляющих услуги по уходу на возмездной и безвозмездной основе²². В основе принимаемых в городах в связи с COVID-19 мер экономического восстановления могли бы лежать экологичные и устойчивые решения, обеспечивающие долгосрочные преимущества, такие как внедрение новых моделей городского развития и переход от линейной к циклической экономике, предусматривающей регенерацию, сокращение объема отходов и повторную утилизацию материалов, что ведет к снижению затрат и экологическим преимуществам. Ниже перечислены меры, которые могли бы являться приоритетными.

- **Укрепление микропредприятий и малых и средних предприятий и содействие безопасному возобновлению предпринимательской деятельности:** в интересах микропредприятий и малых и средних предприятий и работников,

занятых в неформальном секторе экономики, можно было бы принять меры стимулирования и программы социальной защиты (например, денежные переводы, предоставление отсрочки от уплаты налога, субсидирование заработной платы, субсидируемые отпуска по болезни, субсидируемые взносы в фонд социального страхования и страхование от безработицы). Можно было бы принять или ускорить меры по оцифровке экономики, включая государственные выплаты частным предприятиям, обеспечив более безопасный и быстрый доступ микропредприятий и малых и средних предприятий к выплатам по линии государственной помощи в цифровом формате. Экосистемы цифровых платежей могли бы быть расширены, чтобы микропредприятия и малые и средние предприятия могли быстрее оплачивать необходимые деловые ресурсы. Можно было бы поощрять развитие цифровых финансовых продуктов и доступ к ним, включая финансирование восстановления и активизации деловой деятельности на этапе восстановления, а также страхование в целях защиты от будущих потрясений²³. Необходимо разработать конкретные меры, ориентированные на женщин — владельцев микропредприятий и малых и средних предприятий, с учетом более серьезных препятствий на пути финансирования и особого бремени, которое этот кризис представляет для женщин.

- **Реализация стратегий устойчивого экономического развития:** местные органы управления и их объединения могли бы осуществлять основанные на широком участии и учитывающие местные особенности стратегии, направленные на стимулирование местного экономического развития, формирование социальной сплоченности и выбор вариантов государственных инвестиций, обеспечивающих высокий уровень занятости. Такие стратегии могли бы признавать городскую

²² UN-Women, “COVID-19 and the care economy: Immediate action and structural transformation for a gender-responsive recovery”, 2020; и ILO, “Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection”, 2020, URL: https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_744612/lang--en/index.htm.

²³ United Nations Capital Development Fund Better Than Cash Alliance, “Putting Digital Payments to Work in the Time of Covid-19”, 31 March 2020, URL: <https://www.betterthancash.org/news/blogs-stories/putting-digital-payments-to-work-in-the-time-of-covid-19>.

неформальную экономику и быть включены в национальные стратегии восстановления экономики. Местные стратегии экономического развития могут также способствовать развитию производительной и диверсифицированной — и, следовательно, более устойчивой — городской экономики.

- Важно, чтобы **системы социальной защиты обслуживали также наиболее маргинализированных лиц**, независимо от того, официально они работают или нет, и каков их миграционный статус, а не только тех, кто занят в официальном секторе.
- **Создание городов, готовых к завтрашнему дню:** пакеты мер стимулирования могли бы подготовить города к будущему, сделав упор на секторы, обладающие потенциалом для широкомасштабной экологической трансформации и создания рабочих мест (например, модернизация, возведение устойчивых зданий и устойчивое строительство, сбор и утилизация отходов, децентрализованная возобновляемая городская энергетика, местные продовольственные системы и устойчивая к изменению климата городская инфраструктура).
- **Одна из целей могла бы заключаться в обеспечении компактности городов при одновременном отказе от снижения плотности населения:** можно было бы принимать политические меры и создавать стимулы, препятствующие разрастанию городов (например, ввести сборы за выбросы углерода, отменить субсидии на ископаемые виды топлива, которые поощряют субурбанизацию, и стимулировать эффективную плотность городского населения для формирования экономики агломерации). Важно признать, что компактные города лучше для здоровья планеты и людей, особенно если они спроектированы таким образом,

чтобы обеспечить всеобщий доступ к адекватному жилью и общественным зеленым зонам²⁴.

- **Обеспечение учета дезагрегированных данных при разработке планов обеспечения устойчивости к потрясениям:** можно было бы расширить сбор и использование дезагрегированных данных о городах, а также осуществляемые на местном уровне профилирование и планирование механизмов обеспечения устойчивости к потрясениям в целях создания более полного представления о реагировании на кризисы, обеспечении готовности к ним и восстановлении на городском уровне. Это могло бы помочь обеспечить максимально эффективное и действенное использование ограниченных ресурсов в рамках усилий по реагированию и повышению устойчивости.
- **Разработка и реализация планов обеспечения готовности к различным потрясениям:** можно было бы разработать планы обеспечения готовности к предсказуемым рискам и бедствиям (включая ураганы, периоды сильной жары и другие последствия изменения климата), которые могут быть усугублены воздействием COVID-19, а также инвестировать средства в повышение устойчивости к различным потрясениям.
- **Инвестирование значительных средств в деятельность по предоставлению услуг по уходу:** эта пандемия ясно показала, что формальная экономика зависит от неоплачиваемой и низкооплачиваемой работы по уходу. Восстановление будет более эффективным, быстрым и устойчивым, если финансовые ресурсы будут направлены на увеличение инвестиций в деятельность по предоставлению услуг по уходу, позволяя влиться в ряды официальной рабочей силы тем, кто в противном случае не мог бы это сделать.

²⁴ Например, для более эффективной очистки воздуха, повышения устойчивости к стихийным бедствиям, отдыха и безопасной торговли на открытом воздухе. См.: Jon Kher Kaw, Hyunji Lee and Sameh Wahba, editors. *The Hidden Wealth of Cities: Creating, Financing, and Managing Public Spaces*, Washington, DC: World Bank, 2020.

I. Устранение неравенства и пробелов в сфере развития

A. ПОСЛЕДСТВИЯ

COVID-19 расширяет существующее пространственное, социальное и экономическое неравенство в городах, усиливая пагубное воздействие вируса в рамках взаимосусливающейся отрицательной спирали. Глубоко укоренившееся неравенство в городах как глобального Севера, так и Юга в значительной степени повлияло на степень и характер воздействия COVID-19²⁵. Стало ясно, что уязвимость к COVID-19 обусловлена несколькими факторами: место проживания и работы человека в городе, его пол, возраст, имеющиеся заболевания, уровень доходов, тип дома и доступ к таким общественным услугам, как медицинские учреждения, транспорт и чистая вода.

Например, в Лондоне (Великобритания) показатели инфицирования на душу населения в более бедных районах на сегодняшний день в три раза выше, чем в более зажиточных районах²⁶. В Сингапуре были выявлены новые очаги заражения в жилых комплексах для малообеспеченных трудящихся-мигрантов²⁷. В Нью-Йорке (Соединенные Штаты

Америки) данные свидетельствуют о том, что в более бедных районах и в районах с наибольшим средним размером домохозяйств больше всего случаев заболевания на душу населения, при этом непропорционально высокий уровень заболеваемости наблюдается также в районах с высокой концентрацией чернокожего и латиноамериканского населения²⁸.

Более серьезному риску подвергается также миллиард обитателей трущоб во всем мире, особенно в странах Африки к югу от Сахары и Восточной и Юго-Восточной Азии, на долю которых приходится 23 процента и 36 процентов городского населения мира, живущего в трущобах²⁹. Бедность и маргинализация пересекаются в бедных кварталах, увековечивая другие формы социально-экономического, политического или культурного неравенства, что усугубляет риски, которым подвергаются жители этих районов.

Глобальный кризис в области городского жилья усугубил пандемию и, в свою очередь, был усугублен ею. В то время когда всеобщий доступ к адекватному жилью является одним из первых рубежей защиты от коронавируса³⁰, почти 1,8 миллиарда человек

²⁵ OECD, “Policy Responses to COVID-19”, URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/>; и Du, King and Chanchani, “Tackling Inequality”, URL: <https://www.wri.org/blog/2020/04/coronavirus-inequality-cities>.

²⁶ *The Conversation*, “The coronavirus pandemic is already increasing inequality”, 10 April 2020, URL: <https://theconversation.com/the-coronavirus-pandemic-is-already-increasing-inequality-135992>.

²⁷ UN-Habitat, “How Life in Our Cities Will Look After the Coronavirus Pandemic”, 4 May 2020, URL: <https://unhabitat.org/how-life-in-our-cities-will-look-after-the-coronavirus-pandemic>.

²⁸ New York City, Department of Health, <https://www1.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/imm/covid-19-deaths-race-ethnicity-04082020-1.pdf>; и *New York Times*, “New York City Coronavirus Map and Case Count”, URL: <https://www.nytimes.com/interactive/2020/nyregion/new-york-city-coronavirus-cases.html>.

²⁹ URL: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

³⁰ OHCHR, “COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements”, 23 April 2020, URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_Guidance_informal_settlements.pdf.

живут в перенаселенных или неадекватных жилых помещениях, трущобах и в аналогичных условиях или являются бездомными, подвергаясь серьезному риску заражения. Широко распространенные профилактические меры, такие как введение режимов изоляции и физического дистанцирования, труднее принимать, когда люди живут в условиях перенаселенности³¹.

Ограниченный доступ к городским системам здравоохранения и основным услугам подрывает меры реагирования на COVID-19. Это особенно заметно в бедных городских кварталах и среди бездомных. Во многих домах в неформальных поселениях и трущобах отсутствует доступ к воде и санитарно-техническим сооружениям, что крайне затрудняет безопасное и регулярное мытье рук. Обычно в случае отсутствия прямого бытового подсоединения лица вынуждены использовать водонапорные трубы, колодцы и скважины или покупать воду в киосках или у продавцов воды, что может быть значительно дороже³². Например, жители трущоб в Найроби (Кения) платят за воду в 25 раз больше по сравнению с тарифами, установленными городской коммунальной службой водоснабжения³³. Бездомные зачастую вынуждены выбирать между сном на открытом воздухе, где доступ к водоснабжению и санитарно-гигиеническим, медицинским и другим услугам ограничен, и приютом, который может быть переполнен, что затрудняет физическое дистанцирование³⁴.

Доступ к городскому общественному пространству распределен неравномерно, несмотря на его важность для борьбы с COVID-19. Это наиболее заметно в бедных и малообеспеченных районах. Доступ к открытым общественным местам в 400 метрах от своего дома имеется менее чем у половины населения земного шара³⁵.

Общественное пространство играет важнейшую роль в снижении уровня стресса, улучшении психического здоровья и благосостояния, содействии развитию детей, а также в создании временных сооружений. Пандемия выявила существенные недостатки общественных мест в плане доступности, гибкости, дизайна, управления, технического обслуживания и связи³⁶.

Пандемия обнажает неравенство, лежащее в основе цифрового разрыва. Многие домашние хозяйства, школы и кварталы в и без того обездоленных городских районах не имеют доступа к дистанционному образованию, телемедицине и удаленной работе из-за ненадежного, отсутствующего или слишком дорогого доступа к интернету или отсутствия компьютеров^{37,38}. В результате многие люди вынуждены покидать дома, чтобы получить доступ к работе и услугам. По оценкам Международного союза электросвязи (МСЭ), по состоянию на конец 2019 года около 3,6 миллиарда человек по-прежнему не имели доступа к интернету. Отсутствие доступа значительно более выражено в наименее развитых странах (НРС), где в среднем только двое из каждых десяти человек имеют доступ к интернету³⁹.

³¹ OHCHR, “Protecting the right to housing in the context of the COVID-19 outbreak”,

URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/COVID19RightToHousing.aspx>

³² UNESCO and UN-Water, *United Nations World Water Development Report 2019: Leaving No One Behind*, 2019,

URL: <https://unes-doc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367306/PDF/367306eng.pdf.multi>

³³ Ibid.

³⁴ OHCHR, “COVID-19 Guidance Note: Protecting those living in homelessness”, 28 April 2020,

URL: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_homeless.pdf

³⁵ Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General,

URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf

³⁶ UN-Women, “COVID-19 and ensuring safe cities and safe public spaces for women and girls”,

URL: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/05/brief-covid-19-and-ensuring-safe-cities-and-safe-public-spaces-for-women-and-girls>; и Kaw, Lee and Sameh, editors, *Hidden Wealth of Cities*, 2020.

³⁷ Wamuyu, “Bridging the digital divide among low income urban communities. Leveraging use of Community

Technology Centers”, *Telematics and Informatics*, vol. 34, No. 8, December 2017, pp. 1709–1720;

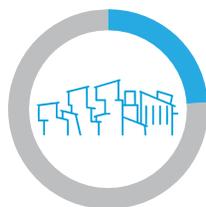
URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32343670>

³⁸ GSMA, *The Mobile Gender Gap Report 2020*, URL: <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2020/05/GSMA-The-Mobile-Gender-Gap-Report-2020.pdf>

³⁹ “New ITU data reveal growing Internet uptake but a widening digital gender divide”, 5 November 2019,

URL: <https://www.itu.int/en/mediacentre/Pages/2019-PR19.aspx>

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ НЕРАВЕНСТВА ДОСТУПА К УСЛУГАМ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ, РЕАГИРОВАНИЮ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ В СВЯЗИ С COVID-19

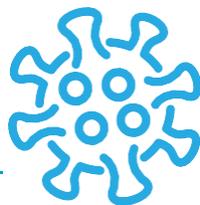


24%

городского населения живет в трущобах и неофициальных поселениях

В глобальном масштабе приблизительно **один миллиард человек** живет в трущобах и неофициальных поселениях, зачастую не имея надежного и недорогого доступа к многочисленным общественным услугам и адекватному жилью.

Источник: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf.



Вспышки COVID-19 в неофициальных поселениях

В Мумбае по состоянию на середину апреля 2020 года

30% **установленных зон локализации** —

районов, в которых наблюдается крупная вспышка эпидемии, — находились в трущобах, а 60 процентов — в пределах 100 метров от неофициального поселения.

Источник: <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2020/04/16/are-slums-more-vulnerable-to-the-covid-19-pandemic-evidence-from-mumbai>.



Вода и санитария

В 2017 году **29%** **мирового населения (2,2 миллиарда человек)** не имели доступа к питьевому водоснабжению, организованному с соблюдением требований безопасности, а 55 процентов (4,2 миллиарда человек) — к услугам санитарии, организованным с соблюдением требований безопасности*. В городах в странах с низким уровнем дохода только 27 процентов городского населения имеет доступ к питьевому водоснабжению, организованному с соблюдением требований безопасности**, и лишь 20 процентов городского населения в Африке (за исключением Северной Африки) пользуются услугами санитарии, организованными с соблюдением требований безопасности***.

Источники:

* Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General, URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf.

** <https://data.worldbank.org/indicator/SH.H2O.SMDW.UR.ZS>.

*** <https://data.worldbank.org/indicator/SH.STA.SMSS.UR.ZS>.

Серьезное региональное воздействие COVID-19 требует принятия дифференцированных ответных мер в области управления и политики

Во Франции по состоянию на апрель 2020 года **37%** подтвержденных случаев было сосредоточено в регионе Иль-де-Франс. Чтобы помочь распределить бремя оказания медицинских услуг, французское правительство перевело пациентов из наиболее пострадавших регионов в наименее пострадавшие.

Источник: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1>.

В Нигерии по состоянию на июль 2020 года **38%** случаев было сосредоточено в Лагосе. Федеральное правительство и правительства штатов предоставили дополнительные налоговые льготы.

Источник: <https://covid19.ncdc.gov.ng/report>.

В. РЕШЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Правительства могли бы разрабатывать меры реагирования с учетом особенностей районов повышенного риска, принимая во внимание территориальные различия в воздействии COVID-19 и жизнестойкость городов. Вовлечение наиболее уязвимых и маргинализированных общин, включая лиц, вынужденно переместившихся в другие страны, мигрантов и беженцев в качестве партнеров по реагированию может помочь обеспечить им доступ к мерам помощи, не вызывая у них при этом опасений негативных последствий. Важнейшее значение имеет дезагрегированное картирование уязвимости и «горячих точек» COVID-19 на субнациональном уровне и в городах. Например, провинция Гаутенг (Южная Африка) привлекла научных экспертов для составления карт общин, проживающих в уязвимых районах и в неформальном секторе, а также тех, кто испытывает нехватку продовольствия и подвержен риску инфицирования⁴⁰.

Принятие инновационных краткосрочных мер для решения проблемы неудовлетворительного и недоступного по цене жилья, перенаселенности и бездомности могли бы стать отправной точкой для давно назревших политических сдвигов и структурных решений. В краткосрочной перспективе людям, оказавшимся бездомными, нужен доступ к временному приюту для физического дистанцирования, соблюдения режима карантина, самоизоляции и получения услуг по уходу. Правительства на всех уровнях должны дать четкие указания, запрещающие или откладывающие выселение из любого основного жилища или с земельного участка всех проживающих там лиц, независимо от миграционного статуса или официального статуса жилья. Для того чтобы не допустить потери людьми своего места проживания, правительства могли бы рассмотреть вопрос о создании чрезвычайных фондов помощи, включая денежные переводы, о работе с банковским и финансовым сектором в целях приостановления выплат по ипотечным

кредитам и о мерах, направленных на оказание помощи с уплатой арендной платы.

Например, местные органы управления Боготы (Колумбия), Монреаля (Канада), Вены (Австрия), а также Барселоны и Валенсии (Испания) в экстренном порядке предоставили жилье тем, у кого его нет, при этом Валенсия и Барселона мобилизовали свободные жилые помещения в партнерстве с частным сектором⁴¹. В среднесрочной и долгосрочной перспективе для решения проблемы нехватки жилья крайне важны крупные государственные инвестиции в недорогое и доступное жилье и благоустройство трущоб. Такие инвестиции могут также способствовать трудоемкому восстановлению экономики, гарантировать права владения и расширить удовлетворительный охват водоснабжением и санитарными услугами.

Ключом к эффективной борьбе с COVID-19, восстановлению и повышению устойчивости городов перед лицом будущих кризисов является доступ к важнейшим общественным услугам. Усилия местных органов управления имеют важнейшее значение для обеспечения доступа к общественным услугам, особенно в случае городской бедности, обитателей трущоб, бездомных и других уязвимых групп населения. Это особо важно, когда речь идет об услугах, которые имеют решающее значение для эффективного преодоления кризиса (в частности, водоснабжение и электроснабжение). Например, отказ от отключения услуг для неплатежеспособных потребителей, снижение тарифов на воду или предоставление бесплатной воды могут усилить такие эффективные методы, как мытье рук и поддержание гигиены, и замедлить распространение вируса.

В некоторых городах были установлены санитарные узлы для мытья рук в общественных местах и учреждениях для тех, у кого в настоящее время отсутствует доступ к воде и санитарно-техническим сооружениям. В Накуру (Кения) санитарные узлы для мытья рук в неформальных поселениях являются стационарными и подключены к муниципальным водопроводным сетям, что гарантирует

⁴⁰ URL: <https://www.gcro.ac.za>.

⁴¹ URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_housing_1le1.pdf.

непрерывный приток воды для мытья рук⁴². Затраты на транспортировку воды и заполнение цистерн объемом 1000 литров были исключены. Местная молодежь привлекается к техническому обслуживанию узлов, которые тем самым создают возможности для трудоустройства.

Справедливый доступ к медицинским услугам помогает защитить жизнь людей.

Правительства на всех уровнях могут принимать меры для обеспечения того, чтобы городская беднота и уязвимые группы населения имели бесплатный или недорогой доступ к средствам защиты, тестированию и лечению. Например, местные органы управления в Абиджане (Кот-д'Ивуар), Йоханнесбурге (Южная Африка) и Лагосе (Нигерия) снабжали местное население, социальных работников и медицинские центры санитарно-гигиеническими и профилактическими средствами, иногда доставляя их на основе принципа «от двери до двери»⁴³. Общественные группы в малоимущих районах и неформальных поселениях зачастую имеют хорошо налаженные сети и структуры, которые могут содействовать децентрализованному распределению важнейших ресурсов.

Правительства на всех уровнях и работники здравоохранения могут координировать свою деятельность с больницами, чтобы обеспечить оптимальное распределение бремени лечения пациентов, инфицированных COVID-19, тем самым помогая предотвратить чрезмерную нагрузку на больницы в более бедных районах. Строительство временных больниц скорой медицинской помощи и переоборудование существующих сооружений

также может увеличить число коек. В Нью-Йорке (Соединенные Штаты) временные больницы помогли увеличить число больничных коек в штате с 53 000 до 90 000⁴⁴.

Во многих других городах, например в Джакарте (Индонезия), Сан-Паулу (Бразилия), Ухань (Китай) и Лондон (Соединенное Королевство), для наращивания потенциала во время вспышки заболевания были построены больницы экстренной помощи и переоборудованы существующие объекты⁴⁵.

Адресные мероприятия в интересах уязвимых групп.

Признавая дифференцированную подверженность рискам и воздействию, некоторые правительства разработали специальные меры в интересах уязвимых групп. Например, в Пуне (Индия) коллектив сборщиков мусора раздавал перчатки и маски неофициальным сборщикам мусора⁴⁶. Во многих городах неофициальные сборщики мусора вносят важный вклад в утилизацию отходов и без надлежащих средств защиты подвергаются повышенному риску во время пандемии. В Газиантепе (Турция) координация с организациями гражданского общества имела решающее значение для преодоления таких проблем, как неграмотность и языковой барьер, в процессе принятия мер по поддержке беженцев в связи с COVID-19. Тем временем в Кито (Эквадор) муниципальная администрация сотрудничает с местными ассоциациями мигрантов в целях обеспечения учета их потребностей в процессе борьбы с COVID-19, одновременно сотрудничая с местными предприятиями в целях расширения социальной помощи, оказываемой жителям-мигрантам⁴⁷.

⁴² UN-Habitat, “Youth lead the way in preventing COVID-19 spread in Kenya’s informal settlements”, 12 May 2020, URL: <https://unhabitat.org/youth-lead-the-way-in-preventing-covid-19-spread-in-kenya%E2%80%99s-informal-settlements>.

⁴³ UN-Habitat, UNCDF, UCLG-Africa, UNECA, *COVID-19 in African Cities: Impacts, Responses and Policies*, 2020, URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies_2.pdf.

⁴⁴ Paul Sonne and Missy Ryan, *The Washington Post*, “As beds go unfilled, states scale back Army Corps makeshift hospitals”, 25 April 2020, URL: https://www.washingtonpost.com/national-security/as-beds-go-unfilled-states-scale-back-army-corps-makeshift-hospitals/2020/04/24/4570fb5c-8404-11ea-9728-c74380d9d410_story.html.

⁴⁵ The Jakarta Post, “Jakarta’s emergency hospital for COVID-19 open for business”, URL: <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/23/jakartas-emergency-hospital-for-covid-19-open-for-business.html>; Ryan Pickerell, *Business Insider*, “Wuhan is scrambling to fill 11 sports centers, exhibition halls, and other local venues with over 10,000 beds to create makeshift coronavirus hospitals”, 4 February 2020, URL: <https://www.businessinsider.com/wuhan-sports-stadiums-makeshift-coronavirus-hospitals-2020-2?r=DE&IR=T>; BBC News, “Coronavirus: Field hospitals treating patients around world”, 30 March 2020, URL: <https://www.bbc.com/news/world-52089337>.

⁴⁶ Silpa Kaza, “Waste workers are protecting our communities during COVID-19”, 9 April 2020, URL: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/waste-workers-are-protecting-our-communities-during-covid-19>.

⁴⁷ URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_1le_migration_0.pdf.

ИННОВАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ И РЕШЕНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СПРАВЕДЛИВУЮ ЗАЩИТУ ОТ COVID-19 И ВОССТАНОВЛЕНИЕ В ГОРОДСКИХ УСЛОВИЯХ

Меры по поддержке доступа к жилью

Поддержка при оплате арендной платы

- Иокोगама (Япония), Вила-Нова-ди-Фамаликан (Португалия)

Снижение арендной платы за государственное жилье

- Аддис-Абеба (Эфиопия), Лиссабон (Португалия)

Временный мораторий на выселение из жилья во время кризиса

- Нью-Йорк и Сан-Франциско (Соединенные Штаты)

Отсрочка арендных платежей

- Чикаго и Сан-Франциско (Соединенные Штаты Америки), Париж (Франция), Лиссабон и Синтра (Португалия)

Предоставление временного убежища жертвам семейно-бытового насилия

- Намюр (Бельгия), Париж (Франция)

Предоставление временного убежища бездомным и уязвимым группам населения

- Нью-Йорк и Лос-Анджелес (Соединенные Штаты Америки), Торонто (Канада), Бильбао (Испания), Париж (Франция), Лондон (Соединенное Королевство), Братислава (Словакия)

Экстренное размещение лиц, входящих в группу социального риска, в пустующих жилых помещениях

- Барселона и Валенсия (Испания)

Источники: большинство примеров основано на осуществленном ООН-Хабитат анализе проведенного ОЭСР обследования принятых более чем в 40 городах мер реагирования на COVID-19, URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>; https://www.uclg.org/sites/default/files/eng_briefing_housing_1le1.pdf.

Меры, принятые для расширения доступа к основным услугам и обеспечения их более широкого предоставления

Обеспечение водоснабжения в неблагополучных районах

- Мехико (Мексика), Буэнос-Айрес (Аргентина), Лима (Перу), Фритаун (Ямайка), Найроби и Накуру (Кения), Дакар (Сенегал), Коста-Рика

Восстановление водоснабжения

- Чикаго (Соединенные Штаты Америки)

Отмена платы за водоснабжение

- Алора (Испания), Лима (Перу)

Частичное освобождение от платежей за водоснабжение, санитарно-гигиенические услуги и городские услуги по удалению отходов

- Окленд (Соединенные Штаты Америки), Порту и Брага (Португалия), Мачакос (Кения)

Сбор твердых отходов

- Кингстон (Ямайка), Лима (Перу)

Источники: МОТ. Кризис COVID-19 и неформальная экономика. Срочные меры реагирования и политические вызовы, 2020 год, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745853.pdf.

II. Укрепление потенциала местных субъектов, особенно местных органов управления

А. ПОСЛЕДСТВИЯ

COVID-19 подчеркнул важнейшую роль, которую местные органы управления играют в качестве действующих на переднем крае участников реагирования на кризисы, восстановления и реконструкции. Это связано с их ведущей ролью в предоставлении услуг, инвестировании в инфраструктуру и мобилизации городских жителей. Действия, предпринятые местными губернаторами, сыграли важнейшую роль в устранении непосредственных рисков для здоровья людей и принятии мер по спасению их жизней. Такие действия включают в себя мониторинг и отслеживание контактов, создание дополнительных медицинских, карантинных и изоляционных объектов, а также доставку предметов снабжения и продовольствия уязвимым общинам и домашним хозяйствам. Они сыграли также ключевую роль в поддержке местных предприятий и бизнеса посредством оплаты услуг и предоставления налоговых льгот.

Пандемия COVID-19 привела к существенному сокращению доходов местных и субнациональных органов управления и ограниченным бюджетам, поскольку местные предприятия, платящие налоги,

закрылись, а поступление средств от национальных правительств стало непредсказуемым и недостаточным. Бюджеты тех местных и региональных органов управления, которые главным образом полагаются на налоги, сборы с пользователей и прочие сборы, а также доход по линии активов, могут подвергнуться более значительному воздействию, чем те, которые (также) получают финансирование от национального правительства⁴⁸.

Во многих случаях ожидается, что эти последствия будут ощущаться и после начальных этапов пандемии. Например, в Соединенных Штатах общий дефицит бюджетов штатов, по оценкам, составляет 10 процентов в текущем финансовом году и возрастет до примерно 25 процентов в 2021 финансовом году⁴⁹. Тем временем в Африке местные органы управления могут потерять до 60 процентов своего дохода⁵⁰. При том что COVID-19 скажется на бюджетах местных органов управления во всем мире, их финансовые возможности и положение значительно различаются. Финансовые трудности усугубляются расходами, связанными с борьбой с кризисом, и необходимостью перераспределения ранее выделенных средств. Снижающаяся производительность предприятий, потребления и доходов в городах скажется

⁴⁸ OECD, “The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government”, 16 June 2020, URL: https://read.oecdilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government.

⁴⁹ Center on Budget and Policy Priorities, “States Grappling With Hit to Tax Collections”, URL: <https://www.cbpp.org/research/state-budget-and-tax/states-grappling-with-hit-to-tax-collections>.

⁵⁰ UN-Habitat, “COVID-19 in African Cities”, URL: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/covid-19_in_african_cities_impacts_responses_and_policies2.pdf.

также на национальных налоговых поступлениях.

Кризис продемонстрировал также потенциал общественности и важность солидарности и сетей социальной защиты в деле смягчения последствий таких потрясений. Например, муниципальная администрация города Сфакс (Тунис) совместно с ассоциацией «Лэнд оф асайлум — Тунис» призвала к солидарности с местными мигрантами и беженцами⁵¹. Меры по сдерживанию распространения заболевания особенно сильно ударили по мигрантам и беженцам, многие из которых потеряли источники дохода⁵².

Способность местных органов управления предоставлять основные услуги и обеспечивать инфраструктуру находится в критическом состоянии. Сокращение доходов местных органов управления может поставить под угрозу важнейшие инвестиции в городскую инфраструктуру, что приведет к сокращению общественных услуг и подорвет более широкие усилия по устойчивому городскому развитию. Существенно пострадают такие важнейшие элементы, как планирование и инвестиции, необходимые для подготовки к будущим потрясениям, связанным с изменением климата и общественным здравоохранением. В наибольшей степени это скажется на районах с недостаточным уровнем обслуживания и на группах населения, которые сильно зависят от государственных услуг. Существует также значительный риск того, что пандемия на многие годы ограничит способность местных органов управления предоставлять основные услуги и инвестировать в социальную инфраструктуру, а также в модернизацию основной инфраструктуры.

COVID-19 уже привел к многочисленным косвенным последствиям, сказавшимся на муниципальных услугах. Например, многие города столкнулись с трудностями в плане сбора и удаления отходов в связи с сокращением часов работы и перераспределением имеющихся активов, а также увеличением объема медицинских отходов и одноразовых изделий из пластмассы при доставке продуктов питания и заказе готовой еды. С учетом этого некоторые муниципальные органы управления, в частности в Альбукерке и Беллингхеме (Соединенные Штаты)⁵³, ввели запреты на использование полиэтиленовых пакетов и другие ограничения на использование одноразовых изделий из пластмассы. При этом перебои в работе общественного транспорта являются особенно проблематичными для работников, которые не могут работать из дома и в силу территориальной сегрегации тратят больше времени и денег на поездки на работу и обратно.

Пандемия способствовала также выработке местными органами управления новаторских решений по борьбе с COVID-19 и предоставлению услуг. Во многих странах применяются цифровые инструменты для отслеживания и сдерживания распространения вируса, для проведения информационно-разъяснительных кампаний и предоставления гражданам основных услуг. Например, Дубай (ОАЭ) ввел безбумажную стратегию создания цифровой национальной идентичности для граждан, резидентов и посетителей, с тем чтобы они могли получить доступ к 5000 государственных и частных услуг⁵⁴.

⁵¹ URL: <https://www.citiesforglobalhealth.org/initiatives/gov/187>.

⁵² United Nations, “Policy Brief: COVID-19 and People on the Move”, URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_on_people_on_the_move.pdf.

⁵³ Gillian Flaccus, *AP*, “Pandemic deals blow to plastic bag bans, plastic reduction”, 8 April 2020, URL: <https://apnews.com/b58cd897fb1275d8a4bdcb29528b4cce>.

⁵⁴ Mohammed Soliman, “COVID-19 and the digital landscape in the Gulf”, 13 May 2020, URL: <https://www.mei.edu/publications/covid-19-and-digital-landscape-gulf>.

ВОЗДЕЙСТВИЕ COVID-19 НА МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ УСЛУГИ

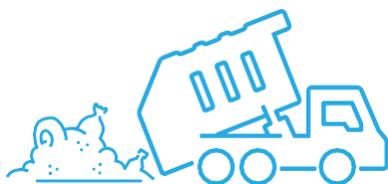


По оценкам, доходы местных органов управления будут в 2021 году на

15–25%

ниже из-за того, что COVID-19 негативно сказывается на предоставлении общественных услуг, инвестициях в инфраструктуру и устойчивом городском развитии.

Источник: <https://blogs.worldbank.org/sustainable-cities/cities-are-front-lines-covid-19>.



Увеличение объема отходов

В китайской провинции Хубэй борьба с COVID-19 привела к **увеличению объема медицинских отходов на**

600%

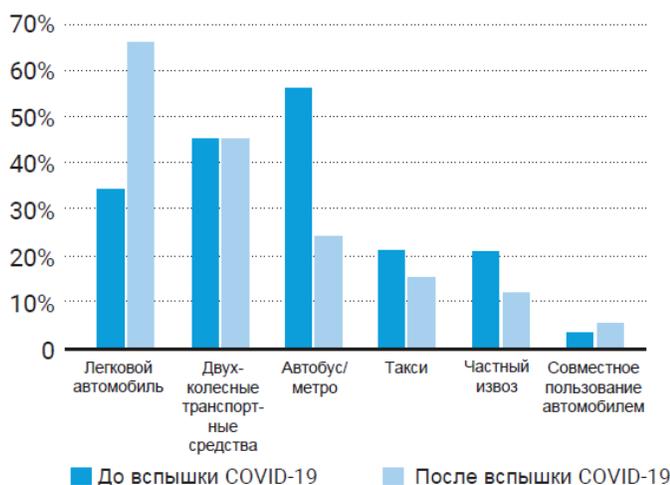
(с 40 до 240 тонн в сутки).

В то же время аналогичное увеличение было отмечено и в других городах Азии, включая дополнительные 1317 тонн отходов в день, произведенных в апреле в Бангкоке, дополнительные 280 тонн в день, произведенных в Маниле, дополнительные 212 тонн в день — в Джакарте, дополнительные 154 тонны в день — в Куала-Лумпуре и дополнительные 160 тонн в день — в Ханое.

Источник: Asian Development Bank, 2020, URL: <https://www.adb.org/publications/managing-medical-waste-covid19>.



В Китае во время и после вспышки COVID-19 сократилось использование общественного транспорта, в то время как использование легковых автомобилей возросло.



Источник: 13 IPSOS, 'Impact of Coronavirus, Survey of 1,620 consumers in China' (March 2020).



В Таиланде пандемия COVID-19 и последовавший за ней режим изоляции привели к огромному увеличению объема пластмассовых отходов в стране. По данным Таиландского института окружающей среды, средний объем пластмассовых отходов увеличился с 2120 тонн в день в 2019 году до примерно 3440 тонн в день в период с января по апрель 2020 года. В одном лишь апреле увеличение составило почти

62%.

Источник: <http://www.tei.or.th/en/index.php>.

В. РЕШЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

В целях эффективной борьбы с COVID-19 национальные правительства могли бы содействовать более инклюзивному, совместному и гибкому государственному управлению во всех юрисдикциях и на всех уровнях. Координация деятельности на всех уровнях государственного управления позволит обеспечить принятие согласованных политических мер, поддержит работу местных систем здравоохранения, действующих на переднем крае, а также гарантирует своевременное предоставление уязвимым, маргинализированным и бедным общинам пакетов помощи. Для борьбы с пандемией и ее преодоления и последующего изменения долгосрочного курса развития городов на более эффективный необходимы решительные действия со стороны местных, региональных и особенно национальных руководителей.

Приняв пакеты мер стимулирования, максимизирующие поддержку адресных субнациональных мер реагирования и повышающие бюджетные возможности местных органов управления, национальные правительства могут способствовать увязке мер реагирования и восстановления с местными условиями. Это поможет сохранить важнейшие услуги, предоставляемые местными органами управления, повысить жизнестойкость и готовность и поддержать местные стратегии восстановления, которые способствуют достижению ЦУР и предотвращают какое-либо отступление от обязательств в области климата и прав человека, в том числе в отношении гендерного равенства.

Поддержка местных органов управления могла бы снизить медицинские и социально-экономические последствия пандемии в городах. Очевидно, что необходимо сосредоточить внимание на децентрализованных подходах к принятию мер реагирования в связи с COVID-19 и обеспечить необходимые финансовые возможности на местах для бесперебойного предоставления важнейших общественных услуг, которые будут недорогими и

доступными для всех, а также инвестировать в более жизнестойкие системы. В Германии государственный пакет бюджетно-финансового стимулирования в размере 130 млрд евро включает в себя 25 млрд евро, выделенных на поддержку муниципальных образований, включая 8 млрд евро, предназначенных для компенсации снижающихся налоговых поступлений по линии местного налога на предпринимательство⁵⁵.

Сотрудничая с гражданским обществом, местные органы управления могут повысить прозрачность и обеспечить эффективное участие общин в принятии мер реагирования в связи с пандемией. Сотрудничество с жителями, местными общественными организациями и лидерами, экспертами в области здравоохранения и политики и частным сектором оказалось жизненно важным для укрепления доверия, необходимого для реализации мер в области здравоохранения и разработки инновационных мер борьбы с COVID-19. Аналогичным образом, правительства могли бы инвестировать в обеспечение прозрачности и разработку эффективных коммуникационных стратегий для укрепления подотчетности и доверия общественности к мерам, принимаемым в связи с COVID-19.

Коммуникационные стратегии должны развенчивать ложную информацию и дезинформацию, которые продолжают распространяться главным образом через социальные сети и сервисы передачи зашифрованных сообщений. Стратегии должны быть направлены на то, чтобы достоверная информация доходила до уязвимых и подверженных риску групп населения, включая инвалидов, коренные народы, мигрантов и беженцев, причем информация должна предоставляться в доступных форматах. Для обеспечения того, чтобы политика была эффективной и актуальной для всех городских жителей, важно привлекать женщин, пожилых людей, лиц с иной сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью, а также инвалидов к планированию ответных мер и принятию решений. Чрезвычайные меры реагирования и такие шаги, как пакеты стимулирующих мер, требуют также более высокого

⁵⁵ OECD, "The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government", 16 June 2020, URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1>.

уровня подотчетности в государственных организациях по мере осуществления ими закупок и распределения государственных ресурсов. Потеря доверия в результате недобросовестного распределения государственных средств может также подорвать доверие общественности к ключевым мерам в области здравоохранения, направленным на замедление распространения вируса.

Одной из приоритетных задач в городах должно быть бесперебойное предоставление местными органами управления основных общественных услуг. Это особенно важно в сфере здравоохранения и услуг, имеющих непосредственное значение для профилактики COVID-19 и борьбы с ним. Предотвращение сбоев в работе служб по утилизации отходов поможет также избежать дополнительных рисков для здоровья населения, вызванных неправильным обращением с отходами.

Жизненно важное значение по-прежнему имеет общественный транспорт, особенно для городской бедноты и уязвимых групп населения, которым необходимо продолжать ездить на работу и с работы и получать доступ к основным услугам. Еще до пандемии лишь около половины городского населения мира имело удобный доступ к общественному транспорту⁵⁶. Если уменьшение пассажиропотока и продолжающаяся стигматизация общественного транспорта из-за предполагаемых рисков для здоровья во время пандемии не будут обращены вспять, то они могут поставить под угрозу глобальный переход к использованию устойчивого и доступного транспорта, воспрепятствовать прогрессу в борьбе с климатическим кризисом и кризисом, связанным с загрязнением воздуха, а также привести к катастрофическому уровню экономического ущерба.

В ходе предыдущих кризисов (в частности, эпидемии Эболы) высоко себя зарекомендовали меры по переводу в цифровую форму платежей медицинским работникам вместо оплаты их труда наличными — процесс, который часто происходит медленно, является неточным и может осложняться такими явлениями, как коррупция, мошенничество и грабеж. Такие меры могут укрепить потенциал работников здравоохранения, предотвратить прогулы и оказывать поддержку медицинским работникам, которые во время пандемии выполняют чрезвычайно опасную работу на благо своих сограждан. Они могут также обеспечить эффективность и экономию средств в интересах весьма ограниченных бюджетов служб здравоохранения⁵⁷. Оплата труда работников в цифровой форме, а не в виде наличных средств, может также способствовать расширению экономических прав и возможностей женщин, в том числе когда речь идет о принятии решений о расходах домохозяйств.

В более долгосрочной перспективе **необходимо срочно уделить внимание решению проблемы неудовлетворительного состояния общественных услуг во многих городах,** которая во многих случаях усугубляется продолжавшимся на протяжении многих лет снижением уровня инвестиций и плохо управляемой приватизацией государственных услуг. Переход к оказанию услуг в цифровой форме может повысить как доступ к ним, так и их эффективность, но при этом следует избегать дальнейшего исключения малоимущих и уязвимых групп населения, обеспечивая равноправный и безопасный доступ к цифровым технологиям и интернету.

⁵⁶ Progress towards the Sustainable Development Goals: Report of the Secretary-General, URL:

https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26158Final_SG_SDG_Progress_Report_14052020.pdf.

⁵⁷ Better Than Cash Alliance, “Saving Money, Saving Lives: A Case Study on the Benefits of Digitizing Payments to Ebola Response Workers in Sierra Leone”, 18 May 2016, URL: <https://www.betterthancash.org/tools-research/case-studies/saving-money-saving-lives-a-case-study-on-the-benefits-of-digitizing-payments-to-ebola-response-workers-in-sierra-leone>.

ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И РЕШЕНИЯ ДЛЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ



Субсидии и межправительственные переводы

По состоянию на март 2020 года в Китае **83%** подтвержденных случаев заболевания были сосредоточены в провинции Хубэй. Центральное правительство выделило провинции Хубэй 35 млрд юаней в виде общих субсидий, которые будут использоваться по усмотрению правительства провинции в соответствии с общенациональными политическими указаниями. Также по состоянию на март 2020 года в Южной Корее 71% подтвержденных случаев был сосредоточен в городе Тэгу. В марте 2020 года Южная Корея приняла дополнительный бюджет, включающий поддержку города Тэгу и провинции Северная Кёнсан, которые пострадали больше других.

Источники: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-funding/china-to-step-up-funding-support-for-virus-hit-regions-idUSKBN20S0JK>; <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/theterritorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1>; Development Finance Bureau at Ministry of Economy and Finance (MOEF), Korea Center for Diseases Control (KCDC) and Ministry of Health and Welfare (MOHW), "Tackling COVID-19: Health, Quarantine and Economic Measures of South Korea", URL: <https://eena.org/wp-content/uploads/Tackling-COVID-19.pdf>.

Доступ к культурной жизни и участие в ней



С тем чтобы предоставить жителям города регулярный доступ к культурным услугам, а также укрепить социальные связи и способствовать развитию сотрудничества между общинами во время вспышки COVID-19, Министерство культуры Мехико запустило специально созданный инновационный веб-сайт «Культурная столица из дома». Веб-сайт позволяет жителям виртуально участвовать в запланированных культурных событиях и мероприятиях, таким образом поддерживая артистов и деятелей культуры.

Источник: <https://en.unesco.org/news/digital-concerts-unite-citizensmexico-city>.



Цифровая коммуникация и цифровые услуги

Правительство провинции Джакарта (Индонезия) создало специальный веб-сайт, посвященный COVID-19, который доступен на индонезийском и английском языках и на котором жители могут ознакомиться с основными статистическими данными о вспышке заболевания в регионе и своевременными обновлениями, связаться с горячей линией по вопросам COVID-19 и пройти онлайн-оценку, разработанную Министерством здравоохранения Джакарты.

В Сингапуре был создан онлайн-чат-бот (получивший название "COVID-19 Chat for Biz") для решения бизнес-вопросов, связанных с COVID-19, а также портал "COVID-19 GoBusiness Portal", который помогает предприятиям получить пропуск для сотрудников служб жизнеобеспечения.

В Уганде ведущая компания электронной торговли «Джумиа фуд Уганда» на экспериментальной основе вступила в партнерство с несколькими неофициальными рынками в целях поддержания производственно-сбытовых цепей для микропредприятий и малых и средних предприятий и установления связей между неофициальными поставщиками и потребителями в онлайн-режиме.

Источники: <https://corona.jakarta.go.id/en/>; <https://www.tech.gov.sg/products-and-services/responding-to-covid-19-with-tech>; <https://www.ug.undp.org/content/uganda/en/home/blog/2020/connecting-informal-market-vendors-to-e-commerce-to-reach-consum.html>.

Развитие на местном уровне



Во время пандемии город Хельсинки оперативно предоставил финансовую поддержку молодым людям в целях расширения их участия в общественной жизни на местах с помощью инновационных средств. Каждому участнику выделялось до 5000 евро для поощрения использования новых инновационных и цифровых способов привлечения жителей

города к участию в спортивных, культурных и других общественных мероприятиях.

Источник: <https://www.hel.fi/uutiset/en/kaupunginkanslia/corona-crisis-challenged-city-into-quickness-flexibility-and-new-solutions>.

Предоставление поддержки и быстрое реагирование со стороны сетей местных органов управления

Сети местных органов управления активизировали поддержку местных и региональных правительств даже во время распространения пандемии в различных частях мира. Ассоциация породненных городов и местных органов управления и «Метрополис» запустили серию учебных программ, транслирующихся в прямом эфире, и создали платформу «Города за

глобальное здоровье». Организация «Местные органы управления за устойчивое развитие», Форум местных органов власти стран Содружества, Глобальная сеть по обеспечению жизнестойкости городов и Совет мэров по вопросам миграции также содействовали проведению многочисленных учебных мероприятий, созданию сетей и механизмов отслеживания и курировали разработку руководств и инструментов. Инициативная группа городов по климатическим вопросам (С40) переориентировала свои климатические сети на содействие борьбе с COVID и создание целевой группы мэров по борьбе с COVID-19. Эта глобальная целевая группа, действующая в интересах местных и региональных органов управления, обеспечивает важнейшую платформу для активизации усилий в поддержку этих органов.

III. Курс на устойчивое, экологичное и всеохватное экономическое восстановление

А. ПОСЛЕДСТВИЯ

Пандемия COVID-19 нарушила глобальные производственно-сбытовые цепи, нанесла сокрушительный удар таким отраслям, как гостиничное дело и туризм, и обрушила мировую экономику — вероятно, вызвав самую глубокую рецессию со времен Второй мировой войны. В результате введения режимов изоляции и перебоев с транспортом были нарушены производственно-сбытовые цепи, что серьезно сказалось на производителях и розничных торговцах. Всемирный банк установил, что в ближайшие годы все страны и почти все сектора пострадают от снижения объема экспорта, причем в особо большой степени пострадают регионы, в большей степени зависящие от международной торговли, особенно в рамках глобальной цепочки создания стоимости и туризма⁵⁸. Города с менее диверсифицированной экономикой могут пострадать особенно сильно⁵⁹.

Кризис, вызванный COVID-19, сильно ударил по местной экономике. Города являются движущей силой экономики стран: на долю городской экономики приходится около 80 процентов мирового ВВП, и она оказывает значительное влияние на национальную экономику в целом⁶⁰. Во время действия

режимов изоляции в большинстве секторов городской экономики наблюдался спад, и многие предприятия сократили объем деятельности или перманентно закрылись. У малых местных предприятий и компаний, в частности, зачастую отсутствует финансовый буфер, позволяющий справиться с последствиями кризиса. Кроме того, они, как правило, в большей степени зависят от традиционных магазинов, чем от электронной торговли, что делает их особенно уязвимыми в плане потери дохода во время действия режима изоляции⁶¹. Это привело к значительному снижению объемов производства предприятий, что ведет к дальнейшему снижению темпов экономического роста, а также к снижению поступлений по линии налогов, взимаемых органами местного и национального управления. Во многих случаях, особенно в странах и городах с низким уровнем дохода и ограниченными возможностями получения займов на международных финансовых рынках, это может отрицательно сказаться на способности правительств принимать необходимые меры реагирования в том темпе и в тех масштабах, которые необходимы для замедления распространения вируса.

В городах была отмечена потеря значительного числа рабочих мест, особенно неофициальных и низкооплачиваемых. В городских районах занято 38 процентов

⁵⁸ World Bank, *Global Economic Prospects*, June 2020, Washington, DC: World Bank.

⁵⁹ UNWTO, “Tourist Numbers”, URL: <https://www.unwto.org/news/covid-19-international-tourist-numbers-could-fall-60-80-in-2020>.

⁶⁰ World Bank, “Urban Development”, URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>.

⁶¹ University of Pennsylvania, Wharton, “How COVID-19 Will Change the Way We Shop”, 8 May 2020, URL: <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/covid-19-will-change-way-shop>.

мировой рабочей силы, и на них приходится большинство секторов, отнесенных Международной организацией труда (МОТ) к категории «высокого риска» в контексте COVID. К этим секторам относятся общественное питание и жилье, розничная и оптовая торговля, предпринимательские услуги и административная деятельность, обрабатывающая промышленность, туризм и гостиничное хозяйство⁶². По оценкам, количество часов работы во всех странах и регионах резко сократилось: на 14 процентов во втором квартале 2020 года по сравнению с последним кварталом 2019 года⁶³. Это сокращение отработанных часов эквивалентно потере 400 млн рабочих мест с полной занятостью. В общемировом масштабе последствия кризиса особенно остро ощущаются в неформальном секторе, на который приходится 90 и 67 процентов от общего числа занятых в странах с низким и средним уровнем дохода, соответственно, и к которому относятся восемь из каждых десяти предприятий в мире⁶⁴. В первый месяц кризиса работники, занятые в неформальном секторе, потеряли до 60 процентов своего дохода. В Африке и Латинской Америке этот показатель составил почти 80 процентов⁶⁵.

Работники, занятые в неформальном секторе, и лица, выполняющие низкооплачиваемую работу, часто сталкиваются с более высоким риском профессиональных заболеваний и несоблюдения техники безопасности на производстве по сравнению с работниками, занятыми в официальном секторе, а также зачастую у них отсутствуют гарантии занятости, права на льготы, социальная защита или средства для ведения коллективных переговоров. Например, 72 процента из 13,6 миллиона жителей бразильских фавел не имеют

сбережений⁶⁶. Меры по восполнению доходов, принимаемые местными и национальными правительствами, зачастую не достигают работников неформального сектора, поскольку они не зарегистрированы на национальном уровне. Это усугубляет бедственное положение, недоедание и отсутствие экономической безопасности и значительно затрудняет — если не делает невозможным — пребывание дома и соблюдение карантина во время действия режима изоляции. Редко когда удается обеспечить соблюдение режима изоляции в отношении этих групп, главным приоритетом которых остается получение заработной платы для поддержания минимального уровня жизни, несмотря на потенциально смертельный риск заражения. Уязвимые работники, включая мигрантов и коренное население, также сталкиваются с катастрофическими последствиями экономической дезорганизации, вызванной COVID-19, в результате чего от 420 до 580 миллионов человек могут оказаться из-за пандемии в нищете в случае сокращения доходов или потребления домохозяйств на 20 процентов⁶⁷.

Введение режима изоляции и резкое снижение экономической активности привели к некоторым положительным краткосрочным экологическим последствиям, таким как чистый воздух в городах, известных своей загрязненной атмосферой. COVID-19 показал, что экологичное будущее городов возможно. Во многих городах снижение числа моторизованных транспортных средств привело к снижению уровня загрязнения и более широкому использованию немоторизованных видов передвижения, таких как ходьба и езда на велосипеде⁶⁸. В то же время исследования показывают, что

⁶² Организация Объединенных Наций. Аналитическая записка: сфера труда и COVID-19, URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_world_of_work_and_covid_19_russian.pdf.

⁶³ Международная организация труда (МОТ). *Вестник МОТ: COVID-19 и сфера труда*. Пятый выпуск. 30 июня 2020 года.

⁶⁴ МОТ. «Кризис COVID-19 и неформальная экономика», URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_745853.pdf.

⁶⁵ Организация Объединенных Наций. «Сфера труда и COVID-19».

⁶⁶ L. Richmond, *Brazil urban inequalities will exacerbate the impacts of COVID-19*, LSE, Latin America and Caribbean Centre, 2020.

⁶⁷ A. Sumner, C. Hoy and E. Ortiz-Juarez, “Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty”, Helsinki: UNU-WIDER, URL: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/800-9>.

⁶⁸ IEA, “Changes in transport behaviour during the Covid-19 crisis”, 27 May 2020, URL: <https://www.iea.org/articles/changes-in-transport-behaviour-during-the-covid-19-crisis>; Transformative Urban Mobility Initiative, *COVID-19 and Sustainable Mobility*, 26 May 2020, URL: https://www.transformative-mobility.org/assets/publications/2020_05_TUMI_COVID-19-and-Sustainable-Mobility.pdf; European Environment

в местах с незначительной фрагментацией ландшафта и высоким уровнем биоразнообразия показатели распространения зоонозных заболеваний могут быть снижены⁶⁹. Помимо этого прямого преимущества для здоровья, природоохранные решения, способствующие сохранению биоразнообразия в городах и их окрестностях, могут обеспечить дополнительные экосистемные услуги, такие как снижение влияния городских островов тепла⁷⁰, борьба с наводнениями и очистка воздуха.

Между тем многие крупные корпорации заявили о своем намерении поощрять работу из дома на протяжении неограниченного времени, что резко снижает их затраты на недвижимость, а также энергопотребление и выбросы углекислого газа в городах. Некоторые крупные международные технологические компании сообщили, что работники должны планировать работу в дистанционном режиме до 2021 года, в то время как другие указали, что в обозримом будущем возвращение в офис будет носить необязательный характер. Ожидается, что политика этих крупных компаний установит новый стандарт для небольших технологических компаний, а также для компаний, занятых во многих других секторах и странах⁷¹.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала огромные возможности для обеспечения климатической устойчивости городов в будущем. Группы населения и города, уже уязвимые к другим климатическим и стихийным бедствиям, серьезно пострадали от COVID-19. Например, страны Восточной Африки одновременно сталкиваются с последствиями COVID-19, нашествия саранчи и наводнений⁷². Таким образом, смягчение последствий изменения климата и адаптация к нему по-прежнему имеют первостепенное значение для создания устойчивых городов и общин, способных противостоять как опасности пандемии, так и связанным с климатом стихийным бедствиям и аномалиям.

Часто подразумеваемое наличие корреляции между COVID-19 и компактной городской застройкой вводит в заблуждение и может способствовать снижению плотности населения и разрастанию. Несмотря на имеющуюся обеспокоенность по поводу того, что плотность населения может ускорить распространение COVID-19, нет никаких оснований полагать, что плотность сама по себе коррелирует с более высокими показателями передачи вируса. Предполагаемое влияние плотности населения на распространение COVID-19 на самом деле является результатом действия таких сопутствующих факторов,

Agency, "Air quality and COVID-19", URL: <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-and-covid19>; Shardul Agrawala and others, "Call for comments: climate and clean air responses to COVID-19", *International Journal of Public Health*, 3 May 2020, URL: https://link.springer.com/epdf/10.1007/s00038-020-01394-3?sharing_token=i-o3r_u8OOfbROSkh2pG5_e4RwlONchNByi7w-bcMAY7tzlVGLFMfMxAKFYkKDDd01cUYyVQvcA4c_VPojuqmmsHjuSg4-Nj7tmszxT6-TY8LyKeOF84wzWKFMEu630CZ3PjDwInQ5hVMX-7Pysx6X-S9UeYHRyhW25BMKLeekX1c%3D; National Aeronautics and Space Administration, "NASA Monitors Environmental Signals From Global Response to COVID-19", 29 April 2020, URL: <https://www.nasa.gov/feature/nasa-monitors-environmental-signals-from-glob-al-response-to-covid-19>; Guojun He, Yuhang Pan and Takanao Tanaka, "The short-term impacts of COVID-19 lockdown on urban air pollution in China", *Nature Sustainability*, 7 July 2020, URL: <https://www.nature.com/articles/s41893-020-0581-y>.

⁶⁹ Parviez R. Hosseini and others, "Does the impact of biodiversity differ between emerging and endemic pathogens? The need to separate the concepts of hazard and risk", *The Royal Society Publishing*, 24 April 2017, URL: <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rstb.2016.0129>; David A. Wilkinson and others, "Habitat fragmentation, biodiversity loss and the risk of novel infectious disease emergence", *Journal of The Royal Society Interface*, December 2018, URL: https://www.researchgate.net/publication/329438436_Habitat_fragmentation_biodiversity_loss_and_the_risk_of_novel_infectious_disease_emergence.

⁷⁰ «Влияние городских островов тепла» — это явление, при котором городские районы значительно теплее, чем окружающие их сельские районы. К причинам этого явления относятся тепло, порождаемое концентрацией транспортных средств, в частности автобусов и легковых автомобилей, и строительство зданий, что затрудняет отток теплого воздуха.

⁷¹ Rachel Lerman and Jay Greene, "Big Tech was first to send workers home. Now it's in no rush to bring them back", *Washington Post*, 18 May 2020, URL: <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/05/18/facebook-google-work-from-home>.

⁷² World Health Organization, "COVID-19, locusts, flooding: WHO and triple threat in Somalia", URL: <https://www.who.int/news-room/feature-stories/detail/covid-19-locusts-flooding-who-and-triple-threat-in-somalia>.

как перенаселенность, доходы и доступ к услугам.

Например, анализ китайских городов⁷³ и анализ районов города Нью-Йорка⁷⁴ не выявили корреляции между плотностью населения и числом случаев заболевания COVID-19. При этом нью-йоркское исследование выявило обратную корреляцию между доходами и показателями заболеваемости, которая требует дальнейшего изучения таких факторов, как переполненность, доступ к медицинскому обслуживанию и воздействие подверженности загрязнению⁷⁵. Усилия по снижению плотности населения в городах могут привести к откату в процессе достижения ЦУР и целей, связанных с климатом и биоразнообразием.

Систематические, надежные и достоверные данные и статистика, касающиеся городов, служили центральным элементом, благодаря которому местные и национальные органы управления могли принимать меры реагирования на COVID-19. Во всем мире наличие данных субнационального и городского масштаба остается ограниченным

по сравнению с данными национального уровня. Повышение эффективности сбора и анализа данных будет тем более важно в эпоху, когда большинство населения мира проживает в городах и когда приоритеты устойчивого развития будут все чаще связаны с городами.

Такие страны, как Южная Корея, Сингапур и Израиль, воспользовались преимуществами надежных систем сбора и обработки цифровых данных и платформ для эффективного предупреждения COVID-19 и борьбы с ним. Пандемия COVID-19 привела также к некоторым улучшениям в плане охвата, масштабов и инноваций в отношении субнациональных и местных данных. Ненадежный характер и пробелы в данных на субнациональном и городском уровнях, особенно когда речь идет о наиболее уязвимых лицах в неофициальных поселениях, затрудняли принятие мер реагирования и эффективное определение объектов и осуществление мониторинга в некоторых контекстах, а также вели к обострению проблемы насилия.

⁷³ Wanli Fang and Sameh Wahba, “Urban Density Is Not an Enemy in the Coronavirus Fight: Evidence from China”, 20 April 2020, URL: <https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/urban-density-not-enemy-coronavirus-fight-evidence-china>.

⁷⁴ Robert Kehew, “New York City: Population Density and Income Levels Versus Incidence of Coronavirus”, UN-Habitat, April 2020.

⁷⁵ Ibid.

СНИЖЕНИЕ ГОРОДСКОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ И ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА В СВЯЗИ С COVID-19 И ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ЭКОНОМИКУ СТРАН



Вклад городов в национальный ВВП достигает 70 процентов в таких странах, как Ботсвана, Уганда, Тунис и Кения. В среднем, почти треть национального ВВП (31 процент) генерируется в крупнейшем городе той или иной африканской страны.

Источник: <https://www.un.org/africarenewal/news/coronavirus/eca-economic-impact-covid-19-african-cities-likely-be-acute-through-sharp-decline-productivity>.



В ходе обследования пяти неофициальных поселений в Найроби (Кения) во время действия режима изоляции в связи с COVID-19 в апреле 2020 года

81% жителей сообщил о частичной или полной потере доходов, а **87 процентов** пытались нерегулярно или не дождались.

Источник: https://www.popcouncil.org/uploads/pdfs/2020PGY_CovidKenyaKAPStudyPresentationRound2.pdf.



Система проката велосипедов

В начале марта показатели использования нью-йоркской общественной **системы проката велосипедов выросли на 67%**, а велосипедное движение на основных мостах города выросло на 52 процента.

Источник: <https://nyc.streetsblog.org/2020/03/12/boom-new-city-bike-stats-show-cycling-surge-is-real-but-mayor-is-not-acting>.



Загрязнение воздуха

Уровень двуоксида азота снизился более чем на 70 процентов во время действия режима изоляции в Нью-Дели (Индия), на 40 процентов — в городских районах Китая, на 20 процентов — в Бельгии и Германии и на 19–40 процентов — в различных районах США. В то же время загрязнение воздуха может способствовать заболеваемости COVID-19, поскольку, согласно данным одного исследования, повышенный уровень PM2.5 связан с увеличением показателей смертности от COVID-19.

Источник: <https://www.medicalnewstoday.com/articles/the-dual-effects-of-covid-19-lockdowns-on-air-quality#The-firstpaper:-Nitrogen-dioxide>; <https://projects.iq.harvard.edu/covid-pm>.



Жизнь в условиях перенаселенности

Работники неформального сектора сталкиваются с повышенным риском заражения COVID-19 из-за неадекватных и перенаселенных условий жизни и отсутствия доступа к медицинским услугам, средствам индивидуальной защиты и социальной защите. Между тем меры по сдерживанию распространения COVID-19 сказываются на их способности получать доход. В условиях, когда многие люди полагаются на дневную заработную плату и имеют лишь ограниченные сбережения, экономические последствия являются очень серьезными.

Источники: WIEGO (2020). <https://www.wiego.org/covid19crisis>; WIEGO, "COVID-19, Informal Workers and WIEGO's Work during this Crisis", 15 May 2020, URL: <https://www.wiego.org/covid19crisis>.

ИННОВАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ И РЕШЕНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА ЭКОЛОГИЧНОЕ ВОССТАНОВЛЕНИЕ ГОРОДОВ И ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ПОДДЕРЖКУ

Системы бартера

В связи с сокращением туризма, являющегося основой экономики страны, Фиджи потеряло 5 процентов рабочих мест, и в этой связи более 10 процентов граждан страны присоединились к онлайн-группе «Бартер во имя улучшения Фиджи» в целях возрождения традиционной практики обмена такими товарами и услугами, как свежие продукты, строительные работы, юридические и медицинские услуги в Суве, Нади и других городах и населенных пунктах по всей стране.

Источник: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/08/two-piglets-for-a-kayak-fiji-returns-to-barter-system-as-covid-19-hits-economy>.

Устойчивая и безопасная мобильность

Города создают новые велосипедные дорожки или расширяют уже существующие: Берлин (Германия), Богота (Колумбия), Брюссель (Бельгия), Париж (Франция), Милан (Италия); вводят краткосрочные ограничения на передвижение транспорта по некоторым улицам и создают временные велосипедные дорожки: Ванкувер (Канада), Денвер и Нью-Йорк (Соединенные Штаты Америки), Будапешт (Венгрия), Мехико (Мексика); трансформируют улицы в пешеходные зоны: Тель-Авив (Израиль), Нью-Йорк (Соединенные Штаты Америки), Торонто (Канада); предоставляют медицинским работникам временный бесплатный доступ к электрическим велосипедам: Лондон (Великобритания); принимают меры обеспечения гигиены и безопасности в общественном транспорте (в частности, уборка и дезинфекция): Мехико (Мексика), Сан-Франциско (Соединенные Штаты Америки), Венеция и Неаполь (Италия), Братислава (Словакия); и устанавливают санитарные узлы для мытья рук: Богота (Колумбия), Кейптаун (Южная Африка), Кигали (Руанда).

Источник: DW (2020) Coronavirus inspires cities to push climate-friendly mobility, URL: <https://www.dw.com/en/coronavirus-inspires-cities-to-push-climate-friendly-mobility/a-53390186>; C. Armario, "Bogotá fomenta uso de bicicletas para prevenir COVID-19", AP News, 2020, URL: <https://apnews.com/8c0e0770a0e5438d8b7b3c23ad18301a>.

Поддержка малых и средних предприятий и работников



Во всем мире муниципальные органы управления поддерживают местный бизнес и восстановление экономики, в том числе с помощью налоговых льгот: Мадрид (Испания) или освобождения от налогов: Брага (Португалия); финансовое стимулирование предприятий: Мехико (Мексика); чрезвычайная финансовая поддержка: Монреаль (Канада); прямые переводы, особенно лицам, занятым в неформальном секторе, и уязвимым группам: Чиуауа (Мексика); снижение налога на заработную плату в средних компаниях, предоставление микрокредитов и новых кредитов для физических лиц и малых и средних предприятий: Нью-Йорк (Соединенные Штаты Америки), Токио (Япония), Буэнос-Айрес (Аргентина), Мехико (Мексика), Кейптаун (Южная Африка); дополнительный оплачиваемый отпуск по болезни: Сан-Хосе, Сан-Франциско (Соединенные Штаты Америки); и программы предпринимательских проектов и фонды взаимопомощи: Милан (Италия).

Реформирование программ социальной защиты

Правительства ряда арабских стран еще до кризиса инвестировали средства в реформирование своих систем социальной защиты, создав расширенные социальные реестры в целях расширения социальной помощи, оказываемой лицам, занятым в отдельных частях неформального сектора, и малоимущим слоям населения. Во время нынешней пандемии эта стратегическая инфраструктура использовалась для быстрого расширения помощи. Правительства учредили дополнительные программы поддержки, за помощью в которые могут обращаться работники неформального сектора (Иордания, Тунис), и распространили действие системы медицинского страхования на лиц, потерявших работу (Марокко).

Источник: на основе осуществленного ООН-Хабитат анализа проведенного ОЭСР обследования по отслеживанию принятых более чем в 40 городах мер реагирования на COVID-19, URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff>.



Меры по реактивизации продовольственных систем и поддержке местного производства и распределения включают:

Электронная торговля сельскохозяйственной продукцией: Нанкин (Китай)

Организация коллективных закупок продовольствия на уровне общин: Ухань (Китай)

Обеспечение доступа к продовольствию в трущобах: Найроби (Кения)

Обеспечение доступа к продовольствию в бедных районах: Нью-Йорк (Соединенные Штаты Америки)

Системы продовольственной помощи, ориентированные на пожилых и уязвимых людей и связывающие фермеров с потребителями: Милан (Италия), Любляна (Словения), Дакар (Сенегал)

Бесплатное предоставление питания: Нью-Йорк (Соединенные Штаты), Сарагоса (Испания)

Мобильные продовольственные пункты: Кито (Эквадор)

Организация мобильного оптового рынка: Лима (Перу)

Доставка продуктов на дом: Монтевидео (Уругвай)

В. РЕШЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Для поддержки местных компаний и предприятий и смягчения воздействия, оказываемого на них COVID-19, необходимы программы финансовой помощи. Это может означать предоставление малым, средним и неофициальным предприятиям прямой финансовой поддержки и программ социальной защиты (например, денежные переводы, предоставление отсрочки от уплаты налога, субсидирование заработной платы, субсидируемые отпуска по болезни, субсидируемые взносы в фонд социального страхования и страхование от безработицы) или же косвенную помощь в переориентации их коммерческой деятельности на другие пользующиеся спросом секторы, такие как медицинское оборудование и средства защиты. Например, правительство Москвы (Россия) приняло комплекс мер по поддержке бизнеса и компаний, включая отсрочку уплаты налогов с продаж и других налогов, а также расширенную кредитную поддержку, тем самым оказав помощь примерно 35 000 компаний⁷⁶.

Местные стратегии экономического развития имеют решающее значение для восстановления, поскольку они могут уменьшить разрыв между городами и общинами, способствовать формированию социальной сплоченности, создать возможности для предпринимательской деятельности на местах и рабочие места, а также обеспечить производительную занятость женщин и маргинализированных групп населения. Концепция социальной и солидарной экономики и другие концепции общинной экономики особенно подходят для ориентированных на людей и учитывающих потребности планеты траекторий развития.

Местные стратегии экономического развития могут также способствовать развитию производительной, диверсифицированной — и,

следовательно, более устойчивой — городской экономики.

Помимо непосредственного экономического стимулирования и поддержки компаний, домохозяйств и отдельных граждан, необходимо устранить коренные причины структурной уязвимости городской экономики и учреждений. Распределение рабочих мест и компаний по различным секторам городской экономики является одним из факторов, определяющих уязвимость местной экономики и ее способность к восстановлению в условиях таких потрясений, как COVID-19. Города с узкой экономической базой сталкиваются со значительным риском, особенно когда непосредственно затрагивается доминирующий сектор, от которого они зависят.

В США, например, такие обладающие экономической специализацией города, как Лас-Вегас (Невада) — туризм, Бейкерсфилд (Калифорния) — энергетика и Бомонт (Техас) — также энергетика, испытали на себе значительное воздействие в этих секторах⁷⁷. С другой стороны, города, в которых доминирует неформальный сектор и при этом отсутствуют производительные отрасли обрабатывающей промышленности и сфера пользующихся спросом услуг, также сталкиваются с серьезными проблемами перед лицом COVID-19, что подчеркивает безотлагательную необходимость предусмотреть постепенную формализацию в национальной политике⁷⁸. Данные, полученные в процессе борьбы с COVID-19, возможно, будут способствовать тому, что местные и национальные правительства придут к заключению, что диверсификация и более высокий уровень формализации городской экономики способствуют повышению жизнестойкости городов.

Срочно необходимо обеспечить социальную защиту, уделив особое внимание наиболее уязвимым и маргинализированным группам городского населения, включая коренные народы, женщин и детей, престарелых, бездомных, заключенных, наркоманов и инвалидов, независимо от того, официально они работают или нет, и каков их

⁷⁶ Официальный сайт мэра Москвы, «Антикризисные меры: какую поддержку получают компании во время пандемии», 19 мая 2020 года, URL: <https://www.mos.ru/news/item/74202073/>.

⁷⁷ Alan Berube, “Which city economies did COVID-19 damage first?”, Brookings, 29 April 2020, URL: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2020/04/29/which-city-economies-did-covid-19-damage-first>.

⁷⁸ Организация Объединенных Наций. Аналитическая записка: сфера труда и COVID-19, URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/the_world_of_work_and_covid-19.pdf.

миграционный статус. Неотложной задачей является распространение социальной защиты на работников, занятых в неформальном секторе и выполняющих неоплачиваемую работу по уходу, многие из которых — женщины. Крайне важно обеспечить, чтобы усилия, предприняемые в направлении социально-экономического восстановления, привели к давно назревшим изменениям в интересах этих групп.

Социальная защита должна быть необходимым вложением в людей, а не бременем, и поэтому целесообразно включить ее в структуру внутренних ресурсов⁷⁹. Многие национальные и местные правительства в связи с COVID-19 ввели меры социальной защиты, которые можно было бы оставить в действии в долгосрочной перспективе. Например, в Китае местные органы управления должны были увеличить размеры пособий, выплачиваемых в рамках национальной программы социальной помощи всем бенефициарам или лицам, затронутым COVID-19. Во Вьетнаме те, кто потерял работу и не имел права на страхование по безработице, в том числе многие лица, занятые в неформальном секторе, получали денежные переводы⁸⁰.

Приоритетным направлением восстановления и реконструкции городов после COVID-19 могли бы стать экологичные, учитывающие гендерные факторы и устойчивые варианты. Пакеты налогово-бюджетных стимулов, запланированные на 2020 и 2021 годы, могли бы помочь направить экономическое развитие по пути снижения выбросов углекислого газа и повышения жизнестойкости либо блокирования разрушительных климатических рисков и факторов уязвимости в интересах будущих поколений. В среднесрочной перспективе национальные, региональные и местные органы управления могут решать проблему изменения климата путем ориентации пакетов мер стимулирования на сектора, обладающие потенциалом для экологических преобразований и

создания рабочих мест для мужчин и женщин. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что инвестиции в низкоуглеродное развитие городов потенциально могут способствовать существованию в 2030 году на 87 млн рабочих мест больше по сравнению с числом рабочих мест, которые будут созданы в рамках развития в привычном режиме⁸¹.

Экологичное восстановление потребует применения моделей, основанных на местном экономическом развитии, производстве и потреблении вблизи друг от друга, обеспечении связи между городами и сельскими общинами и сокращении производственно-сбытовых цепей. Меры стимулирования могли бы также быть направлены на создание устойчивой инфраструктуры и поощрение возобновляемых источников энергии и «зеленых» зданий и сооружений, интегрированных в городское планирование и проектирование, а также решений, в основе которых лежат природные принципы. Что касается «зеленых» зданий и строительства, то, например, Соединенное Королевство планирует осуществить программу модернизации стоимостью 3 млрд фунтов стерлингов для повышения энергоэффективности в домах и общественных зданиях, таких как школы, некоторые из которых расположены в городских районах⁸².

Необходимы целенаправленные усилия по поддержанию, адаптации и расширению комплексных систем, включающих различные виды транспорта, в городах и агломерациях в целях переосмысления и преобразования общественного транспорта, обеспечения перехода от использования частных автомобилей к более устойчивым, инклюзивным, здоровым и безопасным формам передвижения, подходящим для женщин и мужчин. Например, в нескольких городах США — в частности, в городе Остин (Техас) — изучаются меры по снижению перегруженности, которые могут быть использованы для поддержания некоторого улучшения качества воздуха и снижения выбросов, которые произошли во время

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ International Labour Organization, “Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection“, May 2020, URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_744612.pdf.

⁸¹ Coalition for Urban Transitions, Climate Emergency, Urban Opportunity, London and Washington, DC: World Resources Institute (WRI), Ross Center for Sustainable Cities and C40 Cities Climate Leadership Group, 2019, URL: <https://urbantransitions.global/urban-opportunity>.

⁸² Will Ing, “Chancellor to unveil £3 billion retrofit funding“, Architects’ Journal, 7 July 2020, URL: <https://www.architectsjournal.co.uk/news/chancellor-to-unveil-3-billion-retrofit-funding/10047507.article>.

режима изоляции, введенного в связи с COVID-19, и в то же время позволяют добиться остро необходимой экономии затрат и производительности⁸³.

Города обладают уникальными возможностями для перехода от линейной к циклической экономике, эффективно интегрируя системы энергетики, продовольственного снабжения, утилизации отходов и транспорта между производителями и потребителями. Они способствуют концентрации ресурсов, капитала, данных и кадров таким образом, который позволяет сократить расстояния и консолидировать инфраструктуру, что, в свою очередь, уменьшает объем ресурсов, используемых на душу населения. Применение принципов циклической экономики может способствовать созданию рабочих мест в период восстановления и одновременно сокращению объема отходов и числа дорогостоящих моделей потребления⁸⁴.

В процессе борьбы с COVID-19 важно предотвращать снижение плотности городского населения. Вместо этого следует поощрять стратегическую плотность населения, с тем чтобы обеспечить эффективное функционирование инфраструктуры и городских служб при одновременном сокращении использования ресурсов и выбросов парниковых газов. Хорошо продуманные, адекватные уровни компактности городов способствуют высокой экономической продуктивности и экологической эффективности, что имеет решающее значение для профилактики основных факторов уязвимости к COVID-19. Они также способствуют созданию благоприятных условий для профилактики заболевания и укрепления здоровья⁸⁵.

Городское и региональное планирование должно последовательно способствовать развитию компактных, интегрированных и смешанных городов, в которых место работы будет находиться недалеко от места

проживания и при этом будет создано достаточное число общественных и открытых зеленых зон, особенно в перенаселенных районах, а также будут функционировать системы общественного и немоторизованного транспорта. Например, Париж (Франция) пообещал стать «городом 15 минут», в котором каждый житель может удовлетворить свои основные потребности в радиусе короткой пешей или велосипедной прогулки от своего дома⁸⁶.

Пакеты стимулирующих мер могли бы способствовать наращиванию местного потенциала сопротивляемости изменению климата и реализации проектов по созданию климатоустойчивой инфраструктуры, обладающих высоким потенциалом создания рабочих мест, при одновременном сокращении использования ресурсов и выбросов парниковых газов, внедрении природоохранных решений и восстановлении природных экосистем в городе. В то же время целесообразно разработать и укрепить адаптированные планы обеспечения готовности к предсказуемым рискам и бедствиям (например, к ураганам, периодам сильной жары и чрезвычайным климатическим ситуациям), которые могут усугубляться воздействием COVID-19.

Для повышения устойчивости городов к потрясениям необходимы основанные на данных подходы. COVID-19 выявляет острые пробелы в дезагрегированных данных, касающихся субнационального и городского уровней, и подчеркивает необходимость включения в национальные статистические системы показателей, обеспечивающих дезагрегацию данных на самом низовом уровне, а также по признакам пола и возраста. В городском мире наличие данных и статистики по всем аспектам устойчивого развития с высокой степенью локализации имеет центральное значение для отслеживания прогресса и разработки эффективной и целенаправленной политики для конкретных районов. Это

⁸³ Cailin Crowe, “4 cities win smart intersection challenge to reduce congestion”, Smart Cities Dive, 29 June 2020, URL: <https://www.smartcitiesdive.com/news/4-cities-win-smart-intersection-challenge-to-reduce-congestion/580698>.

⁸⁴ Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Заявление Партнерства за действия в интересах зеленой экономики: наш сегодняшний выбор определит будущее, 14 апреля 2020 года, URL: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/statement/statement-partnership-action-green-economy-choices-we-make-now-will>.

⁸⁵ The Lancet, “Urban design, transport, and health” series, URL: <https://www.thelancet.com/series/urban-design>.

⁸⁶ United Nations Environment Programme, “Climate leadership for inspiration on Women’s Day and every day”, 6 March 2020, URL: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/climate-leadership-inspiration-womens-day-and-every-day>.

принципиально важно в контексте достижения ЦУР в более широком смысле, но также и конкретно для профилирования и планирования устойчивости к внешним воздействиям, для более детального и глубокого понимания обстановки на городском уровне,

эффективного использования ограниченных ресурсов для принятия безотлагательных мер, выявления очагов и определения приоритетности целевых мероприятий по обеспечению устойчивости общин и отдельных лиц к внешним потрясениям⁸⁷.

ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И РЕШЕНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЖИЗНЕСТОЙКОСТИ ГОРОДОВ



Использование опыта, накопленного в ходе предыдущих бедствий

Кейптаун (ЮАР) извлекает пользу из опыта, накопленного в ходе предыдущих кризисов: многие специалисты по планированию, боровшиеся с засухой, теперь участвуют в борьбе с COVID-19 и используют аналогичные инструменты, такие как создание индекса, показывающего наиболее уязвимые категории, и разработка информационной панели с параметрами для отслеживания ситуации. Директор Кейптауна по вопросам жизнестойкости отметил, что «члены нашей городской группы регулярно упоминают на встречах по планированию о том, что мы извлекли те или иные уроки во время борьбы с засухой и должны их сейчас учитывать».

Источник: цитата Гарета Моргана, директора Кейптауна по вопросам жизнестойкости, URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/cities-pandemic-coronavirus-covid19-health-response-response-rebuild>.

⁸⁷ URL: www.urbanresiliencehub.org.

Заключение: будущее городов

Нынешняя пандемия показала, что общество способно быстро осуществить преобразование и адаптироваться. **Как никогда остро стоит вопрос о том, как избежать возврата к докризисному статус-кво и вместо этого преобразовать города в глобальном масштабе в целях обеспечения в будущем их жизнестойкости, инклюзивности, экологичности и экономической устойчивости.** Мы знаем, что это возможно.

Для обеспечения жизнестойкости в будущем должна быть создана инклюзивная городская среда. Пандемия усугубила существующее неравенство, причем самые резкие линии разлома проявились в наших городах. В отсутствие инклюзивных городов и городского развития последствия будущих потрясений и стресса могут быть такими же острыми, как и во время текущей вспышки. Если в городах и дальше будет наблюдаться резкое расслоение с точки зрения доходов, доступа к услугам, расы и миграционного статуса, претворять в жизнь принцип, согласно которому никто не должен быть забыт, будет все труднее и труднее. Инвестирование в инклюзивные города означает инвестирование в инклюзивные нации. Сокращение городского неравенства является краеугольным камнем для обеспечения того, чтобы все мы были лучше подготовлены к будущим потрясениям и кризисам и могли процветать.

Использование инноваций в качестве неотъемлемой части проектирования, планирования и управления городами имеет многочисленные преимущества. Пандемия ускорила цифровизацию в сфере предоставления услуг, включая телемедицину, переход на удаленную работу и применение технологий к различным аспектам предотвращения и регулирования кризисов. Поощрение поведенческих изменений и применение технологических решений для

управления последствиями COVID-19 останется важной задачей и после кризиса. Возможности оцифровки в сферах управления, торговли, труда и в ключевых секторах экономики, включая обрабатывающую промышленность, огромны. COVID-19 ускорил прогресс в этих областях и сделал применение цифровых решений и инноваций для планирования, управления и руководства городами и городской инфраструктурой настоятельной необходимостью. Ключевой задачей в рамках этих усилий будет решение проблемы цифрового неравенства в городах и между городами при одновременной защите основных и цифровых прав.

Восстановление экономики может привести к глубоким экологическим преобразованиям. Краткосрочное воздействие на окружающую среду, наблюдавшееся во время пандемии COVID-19, продемонстрировало, какие результаты могут быть достигнуты, если мы предпримем коллективные и решительные действия. Хорошо продуманные меры стимулирования, способствующие экологичному восстановлению экономики, могут принести долгосрочные экономические выгоды, предотвратить появление неработающих активов и не допустить закрепления инфраструктуры и транспортных систем с высоким уровнем выбросов и высоким уровнем загрязнения, которые могут сохраняться на протяжении десятилетий. Увязка городского планирования и развития со здоровьем людей и планеты имеет важнейшее значение для предотвращения экологического дисбаланса, повышенного риска контакта с новыми патогенными микроорганизмами и возникновения новых болезней. Только воспользовавшись этим моментом для расширения инвестиций в осуществление справедливых экологических преобразований, мы разработаем долгосрочные решения, снизим риск

возникновения будущего кризиса и адекватным образом смягчим последствия изменения климата.

Как явствует из этой аналитической записки, у местных органов управления имеется возможность принять различные варианты политики и в более широком смысле вывести города на путь, ведущий к устойчивости, доступности, новаторству, равенству и уважению прав человека. Политические рекомендации могут быть адаптированы к местным условиям, причем не только для учета уникальных сильных сторон и проблем различных городов и даже городских районов, но и для того, чтобы обеспечить уважение к их уникальному характеру и культуре. Кроме того, были предложены меры, которые национальные правительства могли бы принять в целях оказания поддержки городам в этой деятельности. Организация Объединенных Наций готова сотрудничать со странами в этом процессе.

При условии последовательной и дифференцированной реализации политические решения, принятые сегодня, могли бы определить

нашу способность противостоять будущим пандемиям, изменению климата, меняющим жизнь людей климатическим и экономическим опасностям и потрясениям, а также укрепить наш потенциал достижения ЦУР. Мы можем восстановить наши города, предприняв следующие жизненно важные шаги: **1. во-первых, устранить неравенство и проблемы в сфере развития; 2. во-вторых, укрепить потенциал местных субъектов, особенно местных органов управления; 3. в-третьих, встать на курс экологичного, устойчивого и всеохватного экономического восстановления.**

Если все сделать правильно, то меры реагирования на этот городской кризис могут привести к революции и коллективному переосмотру приоритетов городов мира: направить их на путь, ведущий к культурному многообразию, инклюзивности, приемлемой работе, инновациям, экологической устойчивости, созданию гендерно ориентированных систем и формированию сплоченных сообществ в городском пространстве, которым мы все пользуемся.