

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1994/5
13 April 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Комиссия по устойчивому развитию
Вторая сессия
16-27 мая 1994 года
Пункт 6а предварительной повестки дня

ОБЗОР СЕКТОРАЛЬНЫХ ГРУПП ВОПРОСОВ, ПЕРВЫЙ ЭТАП:
а) ЗДРАВООХРАНЕНИЕ, НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ И ПИТЬЕВАЯ ВОДА

Оценка прогресса, достигнутого в деле содействия
устойчивому развитию населенных пунктов

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе рассматривается прогресс, достигнутый в осуществлении глав 7 и 21 Повестки дня на XXI век, касающихся содействия устойчивому развитию населенных пунктов, а также экологически безопасного удаления твердых отходов и вопросов, связанных с очисткой сточных вод. Он в значительной степени основан на информации, представленной Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, выполняющего функции координатора для межучрежденческого комитета по устойчивому развитию (МКУР) и других учреждений системы Организации Объединенных Наций в том, что касается программ и мероприятий, связанных с главами 7 и 21. Полный доклад координатора представляется в качестве справочного документа для информации Комиссии. В этот доклад в той мере, в которой это представилось возможным, также была включена информация, приведенная в страновых докладах и докладах неправительственных организаций. Особое внимание обращается на раздел IV, в котором содержатся выводы и рекомендации.

ВВЕДЕНИЕ

1. Комиссия по устойчивому развитию утвердила многолетнюю тематическую программу работы на своей первой сессии в июне 1993 года в качестве основы для обзора прогресса, достигнутого в осуществлении Повестки дня на XXI век. В соответствии с положениями этой программы работы Комиссия обратилась с просьбой о подготовке для ее сессий в период 1994–1996 годов ряда тематических докладов. Настоящий доклад является одним из пяти тематических докладов, запрошенных в программе работы Комиссии по устойчивому развитию на 1994 год. В его основу положен справочный документ по населенным пунктам, подготовленный Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦНПООН) (Хабитат) 1/. В нем также содержится резюме ряда докладов, полученных от правительств, и рассматривается роль и вклад основных групп, занимающихся вопросами населенных пунктов, включая неправительственные организации, деловые круги и промышленный сектор, а также две организации местных органов власти.
2. В настоящем докладе дается обзор тенденций и потребностей применительно к осуществлению главы 7 Повестки дня на XXI век, касающейся содействия устойчивому развитию населенных пунктов.
3. В докладе основное внимание уделяется главным тенденциям, развитие которых можно проследить на правительственном, межправительственном и неправительственном уровнях, и содержится ряд рекомендаций для рассмотрения Комиссией.

1. ОБЩИЙ ОБЗОР

4. В главе 7 Повестки дня на XXI век предусматривается осуществление более 100 мероприятий в рамках следующих восьми программных областей: а) обеспечение надлежащего жилья для всех; б) совершенствование управления населенными пунктами; в) планирование и управление в целях устойчивого землепользования; г) инфраструктура охраны окружающей среды; д) содействие созданию надежных энергетических и транспортных систем в населенных пунктах; е) планирование населенных пунктов в районах, подверженных стихийным бедствиям; ж) устойчивое функционирование строительного сектора; з) создание потенциала для развития населенных пунктов.

Смета расходов на осуществление деятельности, предусмотренной в этой главе, составляет одну треть от годовой сметы расходов на осуществление всей Повестки дня на XXI век, и смета по этой главе (более 200 млрд. долл. США в год 2/) является самой значительной по сравнению со сметами расходов по всем другим главам Повестки дня на XXI век.

5. Программами, включенными в эту главу, предусматривается применение подхода, ориентированного на создание возможностей, а также осуществление сотрудничества с широким кругом партнеров из числа государственных, частных и общинных организаций в рамках усилий по обеспечению устойчивого развития. Основное внимание уделяется обеспечению участия на широкой основе и применению межсекторального комплексного подхода к вопросам развития населенных пунктов и управления ими.

6. Статистические данные свидетельствуют о растущем значении проблем населенных пунктов в рамках усилий, направленных на обеспечение устойчивого развития. Около 1,3 млрд. человек, главным образом в развивающихся странах, проживают в городских районах, которые не удовлетворяют нормам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) с точки зрения содержания

в воздухе пыли и дыма. В глобальном плане одна пятая населения мира проживает в городах, в которых показатели концентрации диоксида серы превышают допустимые нормы ВОЗ. В настоящее время 1,4 млрд. человек проживают за чертой бедности, и приблизительно одна треть (а в ряде случаев и большая доля) городского населения не имеет надлежащего жилья. Ожидается, что к 2030 году численность населения мира увеличится на 3,7 млрд. человек. Предполагается, что 90 процентов этого прироста будет приходиться на развивающиеся страны, причем большей частью на города (90 процентов). Это означает, что секторальная деятельность по программам Повестки дня на XXI век будет осуществляться на фоне вопроса о населенных пунктах: по всей видимости, большая часть мероприятий, предусмотренных в Повестке дня на XXI век, будет осуществляться, координироваться и регулироваться в больших и малых городах.

7. Населенным пунктам уделяется все более пристальное внимание при рассмотрении национальных и международных проблем, таких, как борьба с нищетой, безработица, прирост населения и структуры потребления на базовом уровне, т.е. на местах. Однако, как это ни парадоксально, для того чтобы положить конец нищете и деградации окружающей среды, потребуются дальнейший экономический рост, который, по-видимому, будет в основном происходить в больших и малых городах развивающихся стран. В результате этого глава 7 приобретает центральное значение в рамках осуществления Повестки дня на XXI век.

II. ОБЗОР ПРОГРЕССА, ДОСТИГНУТОГО В ПРОГРАММНЫХ ОБЛАСТЯХ ГЛАВЫ 7

A. Международное сотрудничество

8. Как представляется, основное внимание в деятельности по главе 7, проводимой в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, уделяется вопросам, касающимся управления населенными пунктами, инфраструктуры охраны окружающей среды и укрепления потенциала. Новых инициатив в других программных областях, таких, как городской транспорт и управление земельными ресурсами, наблюдается несколько меньше. Также, несмотря на общее признание того, что обеспечение надлежащего жилья является важным нуждающимся в рассмотрении вопросом, это не привело к ускорению темпов осуществления деятельности в рамках программной области (а) (обеспечение надлежащего жилья для всех) на основе таких программ, как Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года.

9. Как представляется, большинство учреждений Организации Объединенных Наций внесло в приоритеты программ работы ограниченные изменения, имеющие конкретное отношение к программным областям главы 7. Некоторые важные исключения связаны, в частности, с принятым в начале 1993 года решением Генерального секретаря об установлении более тесных рабочих связей и налаживании совместного программирования между ЮНЕП и ЦНПООН (Хабитат) 3/. Аналогичным образом, во Всемирном банке также в 1993 году была учреждена должность вице-президента по экологически безопасному развитию 4/. Эти новые инициативы способствуют применению таких межсекторальных подходов к управлению населенными пунктами, которые существенно необходимы для успешного осуществления Повестки дня на XXI век. Еще одна инициатива, программа Потенциал-XXI, которая начала осуществляться в связи с принятием Повестки дня на XXI век, потенциально способна оказать содействие осуществлению главы 7, особенно в том случае, если она будет являться частью более широкой межучрежденческой совместной деятельности по осуществлению мероприятий в области населенных пунктов.

Программная область (а)

10. Целью в этой области является обеспечение надлежащего жилья для быстро растущего населения и не имеющей в настоящее время жилья городской и сельской бедноты на основе применения ориентированного на создание возможностей подхода в области экологически обоснованного строительства и улучшения жилья. Успех в этой программной области зависит в основном от степени сотрудничества и партнерства между правительством и широким кругом экономических агентов и социальных групп, занимающихся вопросами строительства жилья.

11. Главной глобальной программой по обеспечению надлежащего жилья для всех является Глобальная стратегия в области жилья до 2000 года, разработанная ЦНПООН (Хабитат) в 1988 году. В этой Стратегии содержится призыв к созданию такого законодательно-регулятивного климата, который способствовал бы ускоренному улучшению и строительству жилья, особенно силами городской и сельской бедноты. Имеется много примеров осуществления межучрежденческого сотрудничества в период после проведения ЮНСЕД. К ним относятся Программа поддержки осуществления стратегии в области жилья (Хабитат/ПРООН); Программа показателей эффективности функционирования жилищного сектора (Хабитат/Всемирный банк); деятельность Всемирного банка по предоставлению ссуд, связанных с обеспечением жилья; и проекты, касающиеся строительных норм и правил (ЮНИДО/Хабитат). Однако нынешняя национальная и международная деятельность по обеспечению жилья для всех не соответствует уровню текущего спроса и будущих потребностей.

Программная область (b)

12. Главная цель заключается в обеспечении рационального управления всеми городскими населенными пунктами для улучшения условий жизни населения, способствуя тем самым достижению целей в области экономического развития. Стратегической основой для деятельности в этой области является Программа управления городами (Хабитат/Всемирный банк/ПРООН). В рамках этой Программы основное внимание уделяется проведению исследований, распространению информации и укреплению потенциала с помощью региональных сетей, обладающих специальными знаниями. Внимание в ней акцентируется на пяти основных вопросах: землеустройство, управление объектами инфраструктуры, муниципальные финансы и администрация, борьба с нищетой в городах и окружающая среда в городах. Ее главным экологическим компонентом является Программа экоустойчивости городов, которая работает в сотрудничестве с местными органами власти и своими партнерами из государственного и частного секторов.

13. Другими соответствующими международными проектами являются Программа оздоровления городов (ВОЗ) 5/; Программа муниципального развития для Африки (Всемирный банк); Партнерство во имя борьбы с нищетой в городах (МОТ/Хабитат/ПРООН/Добровольцы Организации Объединенных Наций); программы по предоставлению основных услуг в городах и на местах (обе программы осуществляются ЮНИСЕФ) 6/; и расширяющаяся программа Всемирного банка по кредитованию деятельности в области охраны окружающей среды в городах. По-прежнему не решена проблема выработки общей позиции многосторонних и двусторонних учреждений в отношении развития городов 7/. Выработка общей позиции по этому вопросу могла бы также способствовать укреплению партнерских связей на правительственном, межправительственном и неправительственном уровнях.

Программная область (c)

14. Цель заключается в удовлетворении потребностей населенных пунктов в земельных ресурсах с помощью экологически рационального территориального планирования и землепользования,

способствующего обеспечению доступа к земле, и, по мере необходимости, в поощрении владения и управления земельными ресурсами на общинной или коллективной основе.

15. Деятельность в этой программной области включает содействие пропагандированию, контролю и оценке земельной политики и стратегий, изучение последствий деятельности, связанной с земельным фондом, для развития населенных пунктов, анализ процедур, правил и средств, касающихся постепенной модернизации систем землевладения, и разработку и осуществление земельной политики. Новаторским подходом, имеющим отношение к этой программной области, является "совместное пользование землей" 8/. Другие усилия предпринимаются в рамках Программы управления городами, которая предоставляет консультативную помощь по вопросам землевладения, а также политики и механизмов, касающихся освоения земельных угодий. Как представляется, также увеличивается объем двусторонней помощи в этой области.

16. Одна из проблем в этой области связана с принятием мер в связи с быстрым ростом городов и возникающим в связи с этим значительным и конкурентным спросом на землю. Нынешние двусторонние и многосторонние усилия, по-видимому, не соответствуют уровню текущих потребностей.

Программная область (d)

17. Программная область (d) тесно связана с главой 21 Повестки дня на XXI век, касающейся удаления твердых отходов, деятельность по которой должна быть также рассмотрена Комиссией по устойчивому развитию в 1994 году. Вместо отдельного доклада в приложение I ниже включена краткая записка по главе 21, подготовленная ЦНПООН (Хабитат).

18. В этой программной области поставлена цель создать к 2025 году во всех населенных пунктах надлежащую инфраструктуру для охраны окружающей среды. В рамках упомянутых выше учрежденческих инициатив, таких, как Программа оздоровления городов и Программа общинного развития, основное внимание в деятельности уделяется созданию потенциала на местах, решению проблем равенства на основе установления стандартов и налаживанию партнерских связей между учреждениями. Всемирный банк, ПРООН и ЦНПООН (Хабитат) принимают меры по оценке потенциальной роли частного сектора и разработке программ, которые способствовали бы расширению участия этого сектора в развитии инфраструктуры.

19. В результате осуществления текущих программ был сделан ряд выводов, которые должны быть учтены при разработке будущих программ. Они, в частности, сводятся к следующему: ограниченный характер секторального планирования; недостаточное участие общин в разработке проектов; акцент на инвестиции в рамках новых ассигнований в ущерб ассигнованиям на содержание того, что уже имеется; и недостаточное финансирование поставщиков объектов инфраструктуры.

Программная область (e)

20. Целью в этой программной области являются расширение использования новых и возобновляемых источников энергии и повышение эффективности их использования в домашних хозяйствах и при перевозках людей и товаров в населенных пунктах.

21. Пропагандой систем и технологий, основанных на использовании новых и возобновляемых источников энергии, занимаются многие учреждения Организации Объединенных Наций: ЮНИДО стимулирует их производство, ЮНЕСКО обеспечивает подготовку кадров по вопросам их

использования и развития, ФАО принимает участие в производстве топливной древесины, а ЦНПООН (Хабитат) пропагандирует более широкое применение технологий, основанных на использовании энергии биомассы. Всемирный банк предоставляет значительные кредиты для развития транспортной сети в городах, и одновременно с этой помощью проводится большой объем исследований по соответствующим вопросам. Это также является областью, в которой региональные экономические комиссии проводят ряд мероприятий, таких, как симпозиумы (ЕЭК), выработка руководящих принципов относительно рационального использования энергии и транспорта (ЭКА) и подготовка руководств по вопросам устойчивого развития населенных пунктов (ЭСКЗА). В работе, проводимой в настоящее время на многостороннем уровне, по всей видимости, отсутствуют общая политика и стратегии. Кроме того, механизмы контроля имеют неадекватный характер и отсутствует комплексный подход к эффективному использованию энергии в области развития населенных пунктов.

Программная область (f)

22. Смягчение последствий стихийных бедствий в долгосрочной перспективе является относительно новым аспектом политики Организации Объединенных Наций в области уменьшения опасности стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним. Большая часть деятельности системы Организации Объединенных Наций представляет собой меры реагирования на внезапные стихийные бедствия, а не долгосрочные превентивные стратегии.

23. К числу мероприятий, направленных на обеспечение результатов в более долгосрочной перспективе, относятся разработка методов оценки риска и уязвимости (ЮНИСЕФ и ЮНДРО); учет необходимости уменьшения опасности в процессе планирования населенных пунктов и управления ими (ЦНПООН); разработка и распространение технологий производства сейсмостойких строительных материалов (ЮНИДО); и повышение степени готовности (ЮНДРО).

24. Будущую деятельность в рамках этих и других программ Организации Объединенных Наций необходимо более тесно увязывать с программами в области устойчивого развития. Дополнительные вопросы, которые необходимо рассмотреть, касаются ориентации программ технической помощи на создание на местах потенциала по реагированию на стихийные бедствия; содействия созданию систем раннего оповещения; и укрепления сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций, международными неправительственными организациями и многосторонними учреждениями.

Программная область (g)

25. Главная цель заключается в обеспечении того, чтобы политика, стратегии и технологии строительного сектора соответствовали целям развития населенных пунктов при одновременном предотвращении отрицательных побочных последствий для здоровья человека и биосферы.

26. Межучрежденческой инициативой в этой области в период после ЮНСЕД является проведение глобальных консультаций по вопросам развития строительной промышленности, которые были организованы на совместной основе ЦНПООН и ЮНИДО. Другие инициативы включают создание базы данных ПРООН по городским технологиям, в том числе базы данных по вопросам строительства, пропаганду ЕЭК норм экологически безопасного строительства и усилия ЭКА по распространению информации о методах рационального строительства.

Программная область (h)

27. В этой программной области особое значение имеют два вопроса: основные услуги, связанные с городской инфраструктурой, и удаление твердых отходов в городах. Ключевая роль здесь принадлежит местным городским властям.

28. Учреждения Организации Объединенных Наций, особенно ЦНПООН, в настоящее время осуществляют программы, в рамках которых местным властям предоставляются услуги по подготовке кадров, а также другая техническая помощь, связанная с укреплением потенциала. Большинство уже упомянутых программ включают компонент создания потенциала в городах. Также имеются специализированные программы, осуществляемые на региональном уровне, такие, как Программа подготовки инструкторов в целях содействия управления городами для арабских государств, осуществляемая ЦНПООН/ПРООН и двусторонними донорами.

29. Не ясно, смогут ли вышеуказанные и другие соответствующие инициативы способствовать выделению учреждениями существенных людских и финансовых ресурсов для решения вопросов, касающихся населенных пунктов. Нынешняя тенденция, выражающаяся в сокращении объема многосторонней помощи и бюджетов финансирующих учреждений, по-видимому будет являться препятствием в этом отношении. Недавнее изменение методов работы некоторых учреждений, предусматривающее уделение более пристального внимания регулированию спроса, формированию консенсуса и созданию потенциала, могло бы положить начало процессу выделения и предоставления большего объема ресурсов. В рабочем документе ЦНПООН отмечается необходимость такого повышения эффективности межучрежденческой координации, которое соответствовало бы масштабам координации и контроля, необходимой для осуществления Повестки дня на XXI век, включая область, касающуюся населенных пунктов. С учетом сокращения объема многосторонних ресурсов представляется необходимым рассмотреть вопрос о совместном программировании. В рабочем документе также отмечается необходимость рассмотрения вопроса о создании механизмов финансирования, уделявших бы приоритетное внимание тем межучрежденческим программам, которые работают в направлении достижения целей Повестки дня на XXI век в сотрудничестве с "основными группами".

В. Национальный опыт

30. В целом, информация, полученная от правительств, дает основания для определенных выводов, но не позволяет говорить об устойчивых и четко определившихся тенденциях 9/. Доклады, полученные от развитых стран, были в целом более подробными, и в них больше внимания уделялось программным областям главы 7. Это может являться свидетельством того, что развивающиеся страны нуждаются в дополнительной помощи, сотрудничестве и другой технической поддержке в деле контроля за осуществлением Повестки дня на XXI век, что позволило бы обеспечить сбалансированность информации, поступающей от развитых и развивающихся стран.

1. Развивающиеся страны

31. Для проведения с точки зрения программ обзора деятельности, касающейся устойчивого развития населенных пунктов, требуется более конкретная и подробная информация. Ни в одном из полученных докладов не содержалась конкретная информация, касающаяся программ, и лишь в нескольких докладах имелись отдельные разделы, касающиеся главы 7 в целом. Кроме того, потребуются дополнительное число докладов для проведения географических сравнений или выявления региональных тенденций.

32. Некоторые развивающиеся страны сообщают о том, что ими были разработаны национальные стратегии в области жилья, законопроекты по вопросам землевладения, правила зонирования,

касающиеся ведения сельского хозяйства и освоения земельных угодий, и программы инвестиций в целях развития инфраструктуры. Одна страна сообщила о том, что ею была разработана программа инвестиций в целях развития инфраструктуры в больших, малых и средних городах.

33. В отношении энергетики и транспорта, осуществление деятельности в районах, подверженных стихийным бедствиям, или роли строительной промышленности никакой информации представлено не было, несмотря на то, что эти вопросы поднимались развивающимися странами в рамках процесса ЮНСЕД. Многие развивающиеся страны отметили, что они нуждаются в финансовой и технической помощи в деле разработки политики в области устойчивого развития населенных пунктов, а также предоставления соответствующих услуг. Вместе с тем необходимо уточнить масштабы и содержание их потребностей. Кроме этого, хотя развитые страны утверждают, что их двусторонние программы охватывает вопросы развития местных общин и создания потенциала в развивающихся странах, эта информация не отражена в докладах развивающихся стран.

2. Страны, находящиеся на переходном этапе своего развития

34. В докладах стран, находящихся на переходном этапе своего развития, также отсутствует конкретная информация по программам и общая информация, касающаяся главы 7.

35. От этой группы стран было получено два доклада. В одном из них не содержалась информация по вопросу о населенных пунктах. Информация, содержащаяся в другом докладе, свидетельствует о срочной необходимости учета вопросов, касающихся населенных пунктов, в рамках текущего процесса перехода к рыночной экономике. Хотя в последнем докладе не утверждается, что жилье является всеобщей проблемой, в нем отмечается необходимость ухода за имеющимися зданиями и строительства новых зданий, более эффективных с точки зрения потребления энергии. В нем также говорится о региональном планировании и отмечается необходимость координации деятельности различных местных органов, с недавнего времени функционирующих на независимой основе. Одним из вопросов, вызывающих озабоченность является охрана исторических памятников. Хотя этому аспекту вопроса о населенных пунктах со времени подготовки к ЮНСЕД уделялось "традиционное" внимание, это может также являться свидетельством вредных последствий загрязнения воздуха в этой части мира. Страна, представившая этот доклад, также сообщает о том, что в ней были введены в действие технические стандарты в отношении строительства новых зданий и начато осуществление программы в области архитектурной информации для оказания помощи местным органам власти и профессиональным группам в их отношениях со строительной промышленностью.

3. Развитые страны

36. В развитых странах основное внимание уделяется сохранению имеющегося жилья и инфраструктуры в населенных пунктах, а не строительству нового жилья; сокращению энергоемкости существующего жилого фонда; рециркуляции строительных материалов и другим формам сотрудничества со строительной промышленностью и соответствующими профессиональными ассоциациями; содействию проведению политики профилактического характера для решения проблем городов на основе участия и поддержки общин; сокращению объема отходов в домашних хозяйствах на основе рециркуляции и удалению опасных отходов в условиях городов. В большинстве случаев программы, касающиеся этих вопросов, являются текущими, а не конкретно разработанными в связи с Повесткой дня на XXI век. Информация, представленная этой группой стран, позволила провести следующий программный обзор.

Программная область (а)

37. У большинства развитых стран, судя по всему, проблем в плане всеобщей обеспеченности жильем мало, хотя представленные показатели скудны и с трудом поддаются сравнению. Однако есть признаки того, что обеспеченность жильем находится на сравнительно адекватном уровне: средний коэффициент составляет примерно 400 жилых единиц на 1000 человек. Цифры также показывают, что, несмотря на проблему бездомных, в большинстве развитых стран относительно всеобщая обеспеченность жильем – цель достижимая.

Программная область (b)

38. Центральное место в деятельности, посвященной вопросам управления населенными пунктами, занимают усилия профилактического и упреждающего характера. Сюда относятся программы и усилия, направленные на сдерживание безудержного роста городов и оттока населения из сельских районов; программы, предусматривающие вовлечение населения; эксперименты по проектированию здоровых населенных пунктов, например "экодеревень"; усилия по децентрализации, призванные повысить роль и вклад органов местного самоуправления.

Программная область (c)

39. Законодательные акты и организационные структуры, регламентирующие планирование землепользования и землеустройство, носят самый разнообразный характер. Общего организующего элемента нет, поскольку среди административных и экономических баз землеустройства нет единообразия. Имеется тенденция к привязке землеустройства к экологическим экспертизам. Некоторые развитые страны считают, что городское планирование поставлено у них удовлетворительно, однако указывают на необходимость дальнейшей работы в сельских населенных пунктах.

Программная область (d)

40. В целом развитые страны указывают на адекватное решение инфраструктурных проблем. В настоящее время приоритетами являются, судя по всему, максимальное сокращение отходов и организация их ликвидации. В некоторых из развитых стран установлены целевые показатели в плане сокращения объема отходов, на которые надлежит ориентироваться органам местного самоуправления. Там, где центральное место отводится не достижению всеобщей электрификации, а эффективности и использованию альтернативных источников энергии, энергоснабжение поставлено хорошо. Опять-таки в центре внимания – поддержание и совершенствование имеющейся инфраструктуры. Некоторые страны указывают на имеющуюся у них необходимость в более децентрализованных, но регионально скоординированных подходах к совершенствованию имеющейся инфраструктуры. (Обзор прогресса в области удаления твердых отходов и соответствующие рекомендации см. в приложении I.)

Программная область (e)

41. Энергетика и транспорт – это вопросы, которым уделяется большое внимание. Центральное место в рамках осуществляемых усилий отводится, судя по всему, надлежащей организации общественного транспорта в целях сокращения пользования личным транспортом, которое ведет к загрязнению воздуха и шумовому загрязнению в городах. Осуществляются усилия по разработке всеобъемлющей энергетической политики, обязательных требований в отношении экономии энергии и других мер энергосбережения; организуется поддержка соответствующих научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, посвященных альтернативным технологиям и системам.

Многие указывают, что располагают техническими и финансовыми программами по передаче соответствующих знаний и технологии развивающимся странам.

Программная область (f)

42. Лишь немногие развитые страны предоставляют информацию, базирующуюся на географических особенностях районов, страдающих от стихийных бедствий. Некоторые из них, расположенные в местах геофизической активности или часто страдающие от подъема уровня моря, располагают, судя по всему, системами раннего оповещения и другими инструментами национальной политики, призванными предотвращать ущерб, которого можно избежать. Эти страны занимаются также оказанием технической и финансовой помощи развивающимся странам с аналогичными географическими условиями.

Программная область (g)

43. Судя по сообщениям об осуществляемых усилиях, эти усилия привязаны к сотрудничеству со строительной промышленностью. Центральное место отводится более активному применению вторичных материалов, общей рециркуляции отходов и эффективному использованию ресурсов, а также введению различных стимулов и целевых показателей для достижения этих целей. Одна из стран сообщает о сотрудничестве с частным сектором в деле сокращения числа бездомных в городских населенных пунктах. Еще одна страна упоминает о роли отраслевых союзов в отношении строительной промышленности. Подчеркивается важность энергоэффективности в условиях городов.

Программная область (h)

44. Частью усилий, о которых говорилось выше, является создание самостоятельных возможностей. Многие из усилий, направленных на повышение самостоятельности, сфокусированы на международном сотрудничестве через такие механизмы Организации Объединенных Наций, как совместные с ЦНПООН (Хабитат) двусторонние программы, и такие международные неправительственные организации, как Международный совет по местным инициативам в области экологии. На региональном уровне соседними странами осуществляются двусторонние усилия. Однако требуется больше информации о финансовых и административных деталях этих усилий.

С. Роли и инициативы основных групп

1. Местные органы власти

45. Доклады были представлены двумя организациями местных органов власти: британским отделением Международного союза местных органов управления (МСОМУ) и Международным советом по местным инициативам в области экологии (МСМИЭ).

46. Первый из докладов посвящен в основном развернутой в Соединенном Королевстве инициативе по реализации местной Повестки дня на XXI век. Этой работой охвачено пять ассоциаций местных органов власти, руководящий совет местных органов власти и координационная группа по местной Повестке дня на XXI век. Координационная группа обратилась, кроме того, с просьбой к ряду других организаций присоединиться к этим усилиям.

Среди них – организации, представляющие женщин, промышленные круги, профсоюзы и работников образования, а также природоохранные организации 10/.

47. Программа работы этой группы местных органов власти предусматривает разработку показателей устойчивости, реализацию учебных программ, проведение ряда "круглых столов" для разработки практических ориентиров и изучение примеров правильно организованной деятельности. Среди разработанных ориентиров – справочник по местной Повестке дня на XXI век, практическое руководство по проектно-строительным работам, а также руководство по составлению планов природопользования и анализа хозяйственной деятельности. С этими материалами широко знакомятся участвующие местные органы власти. По международным каналам МСОМУ осуществляются усилия по популяризации получаемых результатов и разработанных рычагов среди местных органов власти в других странах.

48. Доклад МСМИЭ посвящен главным образом задачам местных органов власти и их потенциальному вкладу в реализацию программных областей главы 7. Например, в плане повышения самостоятельных возможностей в докладе предлагается четыре основных задачи: децентрализация; стабилизация; финансовое укрепление; повышение производительности, передача технологии и разработка новых продуктов. В числе конкретных рекомендаций – вооружение местных органов власти возможностями создавать новые источники доходов (например, пересматривать ставки платы за предоставляемые услуги в интересах их рентабельности); поддержка и интеграция новаторских подходов (государственного или частного сектора) в контексте таких "государственных предприятий", как коммунальные предприятия, которыми ведают местные органы власти. В докладе высказывается также несколько реальных предложений: например, местные органы власти могли бы содействовать переговорам между землевладельцами и самовольными поселенцами (скваттерами); добиваться получения скваттерами занятых ими помещений в аренду; организовывать учебную подготовку среди бедных слоев населения по финансовым и правовым аспектам покупки земельных участков и землепользования; создавать земельные банки и оборотные ссудные фонды для покупки земли.

49. Судя по информационному документу, подготовленному ЦНПООН (Хабитат), соединение программ, реализуемых ассоциациями местных органов власти, привело к налаживанию обменов и проектов между Севером и Югом. Многие из них непосредственно направлены на развитие населенных пунктов, прежде всего на совершенствование управленческих и технических навыков у работников административного звена. Дальнейшее укрепление эти усилия могли бы получить благодаря закреплению более совершенных связей между действующими в развивающихся странах сетями местных органов власти и отраслевыми сетями, дабы избегать параллельных усилий, дублирующих друг друга, а подчас и взаимно противоречивых. Необходимо укреплять также существующие региональные и национальные сети. Отправной точкой в этом направлении мог бы стать региональный координационный центр с подключением к нему, в частности, Азиатской коалиции по защите жилищных прав и Африканской информационной системы по населенным пунктам (СИНА).

2. Неправительственные организации

50. От ряда стран поступают сообщения о позитивных инициативах, развертываемых местными коллективами, включая женские группы, в целях разработки местных решений проблем местного масштаба. Группы местного населения активно работают в таких областях, как технологии использования возобновляемых источников энергии, проекты повышения энергоэффективности, рециркуляция и утилизация отходов, и многих других.

51. В секторе неправительственных организаций сохранялись и закреплялись тенденции, явления и эксперименты, которые проявлялись и до 1992 года. Стоит отметить три тенденции:

а) расширение диалога и сотрудничества между неправительственными организациями и правительственными ведомствами, включая национальные и местные органы власти и другие государственные организации;

б) повышение опыта в том, что касается использования средств массовой информации, рыночных механизмов и частного сектора, и умелое применение этого опыта;

в) более полное осознание связей между задачами в области охраны окружающей среды и в области развития, что ведет к взаимодействию между местными неправительственными организациями, занимающимися вопросами окружающей среды и развития, и природоохранными компонентами проектов, посвященных развитию микрорайонов в городах.

52. Как представляется, процесс подготовки к крупным международным конференциям способен достигать или опускаться до местного уровня и стимулировать у неправительственных организаций и местного населения поддержку задач устойчивого развития, что продемонстрировал процесс подготовки к ЮНСЕД. Процесс национальной подготовки ко второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), которая будет проводиться в 1996 году в Турции, мог бы дать еще одну возможность для налаживания разносторонних локальных и общенациональных коалиций, работающих в интересах устойчивого развития населенных пунктов.

53. Постепенно растет партнерство учреждений Организации Объединенных Наций с неправительственными организациями. Недавняя тенденция прямого двустороннего финансирования неправительственных организаций может повысить возможность построения более равноправных партнерств и налаживания позитивного сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями в интересах устойчивого развития населенных пунктов.

3. Деловые и промышленные круги

54. Все более заметное внимание в рамках дебатов, посвященных проблемам торговли и окружающей среды уделяется на международном уровне тому, как природоохранное законодательство может служить "зеленым протекционизмом". Больше внимания уделяется также вопросу о конкуренции и природоохранной политике, что окажет серьезное воздействие на проблемы населенных пунктов в таких сферах, как строительные материалы, рециркуляция и утилизация отходов, экономия энергии, борьба с загрязнением в строительном секторе. Перспективным направлением (направлением, которое уже опробывают деловые и промышленные круги) является интернализация издержек, связанных с охраной окружающей среды, путем использования экономических инструментов и мобилизация финансовых рынков для устойчивого развития.

55. В некоторых промышленных отраслях, кажется, растет активность в отношении борьбы с загрязнением, организации ликвидации отходов, использования энергии, водоснабжение. Стоит отметить деятельность Совета предпринимателей по вопросам устойчивого развития, Всемирного промышленного совета по проблемам окружающей среды и Международной сети по вопросам природопользования. Эти организации, встречающие поддержку в виде инициатив отраслевых,

промышленных и профсоюзных объединений, особенно в областях строительства, химической промышленности и туризма, играют важную роль на международном уровне.

4. Научно-технические круги

56. Недавние научно-технические достижения в области применения геоинформационных систем для землеустройства, оценки опасности стихийных бедствий и их прогнозирования, в области управления ресурсами и борьбы с загрязнением и, что самое главное, революционные сдвиги в информационной технологии могут вместе сослужить ценную службу, обеспечив более устойчивую среду обитания. Повестка дня на XXI век стала стимулом для обстоятельной дискуссии, развернувшейся по всему миру в отраслевых организациях по проблемам воздействия науки и техники на устойчивое развитие. Уже благодаря этой дискуссии научно-технические круги делают то, что умеют делать лучше всего: распространяют информацию, ведут пропагандистско-просветительскую работу как с общественностью, так и с работниками руководящего звена, а со своего места в промышленности стимулируют научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, посвященные новым технологиям.

D. Самостоятельность, технология и финансирование

1. Самостоятельность и технология 11/

57. Усилия, относящиеся к передаче экологически чистых технологий, более подробно рассматриваются в докладе о ходе осуществления главы 34 и информационных материалах по ней. Здесь же освещаются выборочные тенденции и приоритетные области, касающиеся проблем населенных пунктов.

58. Имеющаяся информация показывает некоторые недавние технические тенденции и возможности, которые имеют отношение к программным областям "Надежность энергетических и транспортных систем" и "Устойчивое функционирование строительной промышленности".

59. Крупный сдвиг в части энергетики и транспорта связан с растущей коммерческой доступностью систем и технологий использования возобновляемых источников энергии. Судя по всему, сегодня в коммерческом доступе имеются следующие технологии (дается в убывающем порядке): топливо, получаемое из биомассы и биогаза; водяные отопительные установки, работающие на солнечной энергии; фотогальванические системы; ветрогенераторы электроэнергии. С другой стороны, требуется дальнейшая работа по расширению коммерческой доступности следующих технологий: плиты для приготовления пищи, работающие на биомассе; термодинамические водяные насосы, работающие на солнечной энергии; ветроэнергетические ирригационные насосы и электрогенераторы; мини/микригидротехнология.

60. Препятствия на пути к повышению энергоэффективности в большей степени связаны с процессом принятия решений (ориентация на предложение или на спрос) и с тем, будут ли усилия иметь долгосрочные или краткосрочные последствия, а не с наличием технологий. Энергоэффективность в контексте домашних хозяйств требует большей ориентации на спрос и на долгосрочные последствия.

61. Энергия является одним из наиболее дорогостоящих элементов процесса строительства 12/. Сейчас в государственном и частном секторе существует ряд новых технологий, позволяющих более

эффективно производить цемент, сталь, стекло. Однако производство других материалов (кирпич, керамическая плитка, известь) остается во многих развивающихся странах весьма энергоемким процессом, хотя как в государственном, так и в частном секторе имеются более эффективные альтернативы. В отношении ряда материалов, производство которых требует малых энергетических затрат, есть большие возможности для энергосбережения: сюда относятся экономия энергии на использовании наполнителей, частично заменяющих цемент; строительство на стабилизированном грунте; структурное использование вторичных пород древесины.

2. Финансирование

62. Развивающиеся страны ежегодно инвестируют в инфраструктуру городов, в том числе в жилье, примерно 150 млрд. долл. США. Этой суммы недостаточно, чтобы компенсировать продолжающийся рост городского населения и справиться с проблемами в обслуживании и инфраструктуре, которые накопились из-за относительного игнорирования инвестиций в города на протяжении ряда лет. Еще предстоит определить, во что выльется в финансовом выражении повышение внимания к экологической устойчивости роста городов. Однако перспективное, обоснованное планирование и вложение средств является более экономически эффективным, чем последующая "подгонка".

63. Доля помощи доноров в общей сумме останется, вероятно, малой. В период 1991-1995 годов Всемирный банк планирует финансировать 150 проектов городского развития на общую сумму 15 млрд. долл. США. Ожидаемое удвоение обязательств (по сравнению с нынешней суммой в 3,5 млрд. долл. США) будет означать 9 процентов от общей суммы предоставляемых Банком займов, тогда как в предшествовавший пятилетний период эта цифра равнялась 5 процентам. Обязательства ПРООН на нужды городской деятельности колебались с 1987 по 1989 год от 2,8 до 4,7 процента от общих обязательств по финансированию. Наряду с этими финансовыми трудностями следует отметить тот факт, что двусторонние доноры не воспринимают пока вложения в развитие городов в качестве приоритетных.

III. ВЫВОДЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

64. Общая результативность ряда многообещающих мероприятий и новых инициатив является недостаточной для того, чтобы решать колоссальный объем проблем населенных пунктов, особенно в развивающихся странах. Взрывообразный рост городских районов в развивающихся странах, вероятно, будет постепенно осложнять и усугублять взаимосвязанные проблемы населенных пунктов и окружающей среды.

65. В приведенном выше обзоре и анализе хода осуществления главы 7 Повестки дня на XXI век определены некоторые важнейшие приоритеты, подходы к их решению и практические стратегии для эффективной реализации программ, предусмотренных в Повестке дня на XXI век в части населенных пунктов. При рассмотрении излагаемых ниже рекомендаций необходимо учитывать, что они базируются всего лишь на годичном опыте с осуществлением Повестки дня на XXI век.

A. Формирующиеся приоритеты

66. Преодоление недостатка в ресурсах. Тенденции урбанизации в развивающихся странах требуют колоссальных инвестиций в городскую инфраструктуру и базовые службы. Это предполагает не только дополнительное внешнее финансирование, но и эффективное использование

отечественных ресурсов. Комиссии рекомендуется настоятельно призвать к тому, чтобы по линии технической помощи была организована работа по выявлению подходящих к конкретным местностям методов мобилизации отечественных ресурсов и поиска неосвоенных источников. Это способно повлечь за собой рост реальной ценности нынешних и будущих инвестиций, а также совершенствование методов управления, уточнение порядка подотчетности, совершенствование практической деятельности и управленческих возможностей, а также появление надлежащих технологий, которые могут пользоваться эффективным спросом.

67. Привязка технической помощи к капиталовложениям. Комиссии рекомендуется также предложить сфокусировать программы технической помощи на подготовку почвы для капиталовложений. Это способно повлечь за собой расширение диапазона действующих лиц, начиная с региональных банков развития, посредством совместного планирования и координации действий. Такое сотрудничество следует распространить на частный финансовый и деловой сектор 13/.

68. Заострение внимания на проблемах антисанитарии в городах. Комиссии рекомендуется привлечь внимание правительств и межправительственных органов на санитарно-гигиенические последствия загрязнения городов, известных в английском языке под общим названием "brown agenda". Основоплагающие проблемы связаны здесь с неудовлетворительностью землепользования, неадекватностью жилья, нехваткой общественного транспорта, забитостью дорог и дорожно-транспортными происшествиями. Такой подход мог бы также дать возможность координации с теми компонентами Повестки дня на XXI век в части населенных пунктов, которые фигурируют не в главе 7, а в других главах 14/.

69. Всеобъемлющий подход к проблеме городской бедноты. Комиссии рекомендуется подтвердить содержащуюся в Повестке дня на XXI век идею о необходимости всеобъемлющего подхода, привязывающего экономическое развитие местного населения и создание для него рабочих мест к обеспечению жилья, медико-санитарных и других базовых услуг 15/. Следует также вновь подчеркнуть роль неправительственного сектора, особенно организаций местного населения.

70. Сбалансированное осуществление главы 7. Комиссии рекомендуется, отталкиваясь от обзора главы 7, настоятельно призвать правительства и неправительственные органы взять на вооружение более сбалансированный подход. Землеустройство и транспорт – вот две из программных областей, где была бы польза от повышения взаимодействия и сотрудничества между учреждениями, частным сектором и национальными структурами.

71. Укрепление институтов и организаций гражданского общества. Реализацию Повестки дня на XXI век можно обеспечить лишь силами национальных и местных организаций и институтов, которые во многих развивающихся странах все еще слабы. Поэтому особым приоритетом является укрепление организационных структур на местном, муниципальном уровне. Свой вклад в этой области вносит ряд учреждений Организации Объединенных Наций 16/. Местные органы власти и международные объединения специалистов также активно выступали в поддержку своих коллег в развивающихся странах. Однако необходимо дальнейшее укрепление и создание национальных и региональных сетей институтов гражданского общества в интересах активизации обмена ресурсами и совместного их использования. Основное внимание здесь должно уделяться широкому и конструктивному участию гражданского общества. Особое внимание в соответствующей политике необходимо уделять также нуждам уязвимых групп населения.

В. Подходы, преследующие целью обеспечение эффективного управления

72. Стратегические мероприятия. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы предложить междисциплинарные вопросы, такие, как землеустройство, в качестве стратегических направлений будущей работы.

73. Рациональное управление. Развитие населенных пунктов в частности и устойчивое развитие в целом требуют многих социальных, политических и экономических перемен. Правомерность этих перемен и согласие с ними составляют основу для успешных усилий. Комиссия, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы официально признать примеры "рационального управления" (транспарентность, учет и участие) на местном уровне, с тем чтобы поддержать эти усилия.

74. Укрепление местных органов власти. Во многих странах местные органы власти находятся в финансовой и политической зависимости от центральных органов. Усилия, направленные на повышение эффективности и оперативности деятельности местных властей в сфере городского обслуживания, должны идти рука об руку с политической децентрализацией и мерами по разграничению ответственности, расширению доступа муниципальных органов управления к финансовым средствам для осуществления капиталовложений и организационному оформлению систем учета для реагирования на нужды местного населения.

75. Партнерство и сотрудничество. Партнерство, объединяющее государственный и частный секторы, внешние, национальные и местные учреждения, а также общественные организации с неправительственными организациями и общинными группами, имеет крайне важное значение для устойчивого развития населенных пунктов. Будучи более емким по сравнению с обычной управленческой "координацией" понятием, оно предполагает активное и взаимное сотрудничество, при котором партнеры несут общие обязанности и ответственность и совместно пользуются его плодами. Комиссии следует рассмотреть вопрос о том, чтобы предложить правительственным и неправительственным участникам высказать свои соображения на этот счет.

76. Создание "потенциала на одних направлениях для укрепления других". Многие учреждения Организации Объединенных Наций рассматривают создание потенциала как одно из приоритетных направлений устойчивого развития. Чтобы поддержать эту тенденцию и еще более упрочить ее, Комиссия, возможно, пожелает предложить рассматривать создание "потенциала на одних направлениях для укрепления других" в качестве приоритетной задачи. Это подразумевает наращивание потенциала местных учебных заведений в целях укрепления всех аспектов управления населенными пунктами. К созданию такого потенциала можно было бы также привлечь неправительственные организации и другие группы гражданского общества 17/.

С. Механизмы эффективной реализации

77. Совместный подход. Для последовательного и эффективного осуществления целей программных областей главы 7 в качестве всеобъемлющих можно использовать ряд таких стратегических вопросов, как проблемы антисанитарии. Комиссия, возможно, рассмотрит вопрос о том, чтобы объединить усилия учреждений на решение конкретных задач в целях оказания долгосрочной поддержки процессу осуществления.

78. "Оптимальная практика" в рамках механизмов реализации. Тенденции оптимальной практики особенно характерны для ориентированных на спрос систем, расширенных сетей, создания потенциала "снизу", стратегий демонстрации/копирования, региональной координации и децентрализованного местного самоуправления. Комиссия, возможно, пожелает высказаться за проведение детального обзора применения "оптимальной практики" в рамках деятельности по

развитию населенных пунктов. Результаты такого обзора могли бы составить основу для систематического распространения эффективных моделей.

79. Расширение местной ориентации. Акцент должен быть сделан на механизмах реализации, позволяющих учреждениям непосредственно взаимодействовать с местными общинами и местными органами самоуправления и отстаивать их интересы при проведении подлинно децентрализованных мероприятий, способствующих более широкому освоению и использованию местных ресурсов. Комиссия могла бы рекомендовать МКУР в рамках координации деятельности учреждений в области устойчивого развития сосредоточить свое внимание на такой местной ориентации.

80. Использование возможностей "Хабитат II". Проведение второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам предоставит возможность повысить осведомленность, скоординировать подходы и урегулировать вопросы поддержки. Комиссии следует рассмотреть вопрос о том, что можно сделать для того, чтобы использовать этот форум для заострения внимания всех соответствующих исполнителей и участников на имеющей четкую направленность и ориентированной на достижение конкретных результатов повестке дня последующей деятельности в области населенных пунктов.

Примечания

1/ В соответствии с решением, принятым Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию (МКУР) на его второй сессии в 1993 году, ЦНПООН (Хабитат) является основным координатором в отношении главы 7.

2/ Эта общая сумма включает как государственные, так и частные средства. Согласно информационному документу, примерно три четверти общей суммы (150 млрд. долл. США) уже мобилизованы и инвестируются развивающимися странами. Устранение разрыва будет зависеть от наличия международной помощи, которая сокращается. В рабочем документе говорится, что, когда такая помощь предоставляется, она должна носить "стратегический и каталитический характер", для того чтобы добиваться наиболее действенных результатов.

3/ Например, программа экоустойчивости городов представляет собой совместную инициативу ЦНПООН (Хабитат) и ЮНЕП, направленную на обеспечение для муниципальных властей и их партнеров в государственном, частном и общинном секторах более широких возможностей в плане улучшения экологического планирования и укрепления управленческого потенциала.

4/ Одним из примеров сотрудничества Всемирного банка/Хабитат является совместное осуществление программы управления городами, которая финансируется также ПРООН и рядом двусторонних учреждений. Основное внимание в рамках программы уделяется созданию потенциала в областях городского землеустройства, управления городским хозяйством, муниципального финансирования и управления, рационального использования окружающей среды и уменьшения остроты проблемы нищеты в городах.

5/ Программа оздоровления городов направлена на решение вопросов охраны здоровья городского населения с помощью основанных на участии подходов, таких, как объединение усилий на муниципальном уровне и сотрудничество городов.

6/ Подход на основе зональных программ предусматривает осуществление последовательных социальных мер, включающих участие общин, улучшение положения женщин, создание потенциала и проведение межсекторальных мероприятий, в целях улучшения условий жизни детей и женщин в городских и сельских районах расселения бедноты.

7/ Общая и разделяемая всеми точка зрения на развитие городов была одной из тем, обсуждавшихся на заседании Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

8/ Совместное землепользование предполагает заключение договоров между землевладельцами и жителями трущоб, в соответствии с которыми последние приобретают право на официальное владение землей в обмен на сокращение размеров отводимых под строительство жилья участков земли. Землевладельцы избегают длительных судебных процессов, связанных с выселением, и могут сразу же приступить к застройке участков.

9/ На момент подготовки настоящего доклада было получено 14 национальных докладов. Их географическое распределение было следующим: шесть из развитых стран, шесть из развивающихся стран и два доклада из стран, находящихся на переходном этапе. Доклады, содержавшие разделы, непосредственно касавшиеся населенных пунктов, были в основном представлены развитыми странами.

10/ В этот список входят следующие организации: Конфедерация британской промышленности; Консультативный комитет по вопросам предпринимательства и окружающей среды; Королевское общество охраны природы; Национальный совет добровольных организаций; Комитет ректоров и заместителей ректоров/Совет по экологическому просвещению; Британский конгресс тред-юнионов; Национальный союз женских организаций.

11/ Данная информация основана на отдельном докладе, подготовленном ЦНПООН (Хабитат) в ответ на просьбу секретариата Комиссии по устойчивому развитию о предоставлении информации по главе 34 Повестки дня на XXI век, касающейся передачи экологически безопасных технологий, сотрудничества и создания потенциала.

12/ На производство строительных материалов расходуется более 75 процентов энергоресурсов, потребляемых строительной промышленностью, из которых большая часть приходится на производство ограниченной номенклатуры энергоемких материалов, таких, как цемент и сталь, изделия из обожженной глины и бетона, стекло и пластмассы.

13/ Внесенное Программой государственного/частного партнерства ПРООН/ЦНПООН/ЮНЕП (ППП) в Совет предпринимателей по вопросам устойчивого развития предложение можно рассматривать в качестве шага в этом направлении.

14/ Например, вопросам улучшения инфраструктуры и обслуживания как в небольших общинах, так и городских центрах отводится центральное место в главе 6. Эти вопросы также рассматриваются в главах 18-21. Заострение внимания на вопросах, охватываемых проблематикой антисанитарии, могло бы способствовать сокращению дублирования усилий при проведении мероприятий, предусмотренных в этих отдельных главах.

15/ Конкретным примером в этом отношении является программа партнерства в решении проблемы нищеты в городах, к осуществлению которой недавно приступили ПРООН, ЦНПООН (Хабитат) и МОТ.

16/ В качестве примера можно сослаться на взаимодействие ПРООН и ЮНИСЕФ с неправительственными организациями, взаимодействие ЮНИДО со строительной промышленностью, взаимодействие ВОЗ с сектором здравоохранения Программы развития общин Хабитат с уделением внимания подготовке лидеров общин и деятельность Всемирного банка по созданию организационной основы.

17/ Такой подход был впервые предложен совместно ЦНПООН (Хабитат), Всемирным банком и ПРООН и способствовал активизации деятельности государственных и частных учебных заведений развивающихся стран, занимающихся вопросами населенных пунктов, и ее увязке с деятельностью других учреждений в рамках сотрудничества Юг-Юг в целях создания потенциала.

Приложение I

ОРГАНИЗАЦИЯ ЛИКВИДАЦИИ ТВЕРДЫХ ОТХОДОВ И ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОЧИСТКОЙ СТОЧНЫХ ВОД

ВВЕДЕНИЕ

1. Многие мероприятия, связанные с организацией ликвидации твердых отходов, относятся к подкатегории мероприятий в рамках более широкой темы управления населенными пунктами. Поэтому при ознакомлении с нижеприведенными обзором и рекомендациями необходимо учитывать информацию, приведенную в основном тексте, где содержится обзор главы 7.
2. Глава 21 Повестки дня на XXI век, касающаяся вопросов, связанных с организацией ликвидации отходов и очисткой сточных вод, включает четыре программные области:
 - a) минимизация отходов;
 - b) содействие рециркуляции и повторному использованию отходов;
 - c) содействие экологически безопасному удалению отходов;
 - d) расширение охвата операций, связанных с удалением отходов.
3. Минимизация отходов увязана с сокращением неустойчивых структур потребления и, таким образом, требует принятия мер на национальном уровне. Рециркуляция и повторное использование отходов требуют сотрудничества местных властей с местным неформальным сектором с учетом значения этой деятельности для доходоприносящих возможностей, особенно в развивающихся странах. Экологически безопасное удаление отходов требует сотрудничества местных и национальных властей, под которое должна быть подведена прочная основа, предусматривающая разработку соответствующих правовых документов и их эффективное осуществление. При разработке таких правовых документов, возможно, потребуются пересмотреть применение принципа "загрязнитель платит" к деятельности по организации ликвидации твердых отходов. Расширение охвата операций, связанных с удалением отходов, является одной из областей совместного программирования, в которой как формальный, так и неформальный сектор, занимающийся удалением отходов, играет ключевую роль. При осуществлении мероприятий в этой области необходимо учитывать обуславливаемые разницей в доходах различия в том, что касается готовности платить.

1. ОБЩИЙ ОБЗОР

4. Быстрые темпы урбанизации и сопутствующий им рост промышленности и сферы услуг являются ключевыми характеристиками экономического и демографического развития во многих развивающихся странах. В настоящее время на долю городов приходится две трети общего прироста населения во всех развивающихся странах. При сохранении нынешних темпов к 2000 году в городских районах в развивающихся странах, по оценкам, будут проживать 1,9 млрд. человек в дополнение к уже высокому уровню урбанизации в развитых странах.
5. Одной из важнейших экологических проблем урбанизации является то, что увеличение объема образования отходов происходит такими темпами, что природная среда не в состоянии ассимилировать их, а муниципальные власти – организовать их ликвидацию. Это ведет к

загрязнению, которое сказывается в целом на окружающей среде и оказывает непосредственное негативное воздействие на здоровье человека и качество городской жизни. Принятые на сегодня подходы к организации ликвидации твердых отходов в целом являются непоследовательными.

6. Несмотря на такое явно неправильное отношение, на организацию ликвидации твердых отходов в настоящее время тратится значительная доля средств большинства муниципальных бюджетов, достигающая в отдельных случаях 50 процентов. Усилия по сокращению этих расходов позволили бы высвободить какую-то часть муниципальных средств и направить их на финансирование других услуг, таких, как первичное медико-санитарное обслуживание, а также способствовали бы дальнейшему развитию методов повторного использования и рециркуляции твердых отходов как ценного ресурса.

7. Главная ответственность за организацию ликвидации твердых отходов лежит на городских властях, поскольку именно они призваны в первую очередь проводить в жизнь меры, предусмотренные в главе 21. Для достижения успешных результатов потребуются делегировать из центра на места особые полномочия и финансовые ресурсы. Во многих случаях это повлечет за собой изменение политики, правовые реформы, строительство организационной основы, применение современных управленческих подходов и надлежащих технологий в целях повышения эффективности и действенности нынешней практики ликвидации твердых отходов.

8. Во многих городах развитых стран организацией ликвидации твердых и жидких отходов занимается частный сектор на условиях заключения соответствующих контрактов с местными властями. Как представляется, в развивающихся странах привлечение частного сектора к этой деятельности также получает все большее распространение. Тем не менее существует определенный риск, связанный с инфраструктурой, предшествующей такой приватизации. Например, неэффективно функционирующую государственную службу (что нередко имеет место при сборе отходов) можно заменить частной монополией, над которой муниципальный совет не будет иметь практически никакого контроля. Для обеспечения приемлемого и эффективного обслуживания можно было бы использовать такие формы, как проведение конкурентных торгов, привлечение к этой работе не одной, а нескольких компаний и осуществление контроля за выполнением своих обязательств подрядчиком.

9. Существуют широкие возможности для повышения реальной ценности нынешних и будущих капиталовложений в формальный и неформальный секторы, занимающиеся удалением отходов. Например, проведенные ЦНПООН (Хабитат), ПРООН и Всемирным банком исследования свидетельствуют о наличии высокоразвитых и активно функционирующих неформальных сетей по ликвидации отходов, особенно в развивающихся странах. Аналогичным образом, многие местные власти и их организации в целях решения обостряющейся проблемы твердых отходов выступают с инициативами по обмену технологиями через партнерство и развитие связей по линии породненных городов. Содействие и поддержка со стороны центральных органов власти положительно сказались бы на деятельности как формального, так и неформального секторов в области удаления твердых отходов. Что касается последнего, то расширение поддержки могло бы не только привести к существенному сокращению расходов, связанных со сбором отходов, но и к расширению возможностей малоимущих слоев городского населения в плане доходов и занятости.

II. ОБЗОР ПРОГРЕССА, ДОСТИГНУТОГО В ПРОГРАММНЫХ ОБЛАСТЯХ ГЛАВЫ 21

A. Международное сотрудничество

10. Главной задачей учреждений Организации Объединенных Наций в ускорении осуществления мер, предусмотренных в главе 21 Повестки дня на XXI век, должно быть укрепление внутренних возможностей развивающихся стран по организации ликвидации отходов, которой нередко занимается неформальный сектор. В этой связи учреждения Организации Объединенных Наций призваны играть роль механизма по распространению технологии среди развивающихся стран и заострять внимание руководства государственных служб, занимающихся удалением отходов, на технических возможностях, которыми располагает неформальный сектор. Дальнейшее развитие технологии должно осуществляться на основе проведения национальных исследований и разработок.

11. Вопросами организации ликвидации твердых отходов занимаются несколько учреждений Организации Объединенных Наций. Так, одним из ключевых элементов программы ЮНЕП в области населенных пунктов является проблема удаления коммунально-бытовых твердых отходов. В рамках этой программы ее сектор технологии и окружающей среды (СТОС) еще до проведения ЮНСЕД и принятия Повестки дня на XXI век организовал большое число учебных курсов по вопросам ликвидации коммунально-бытовых отходов. Под эгидой секретариата Базельской конвенции об опасных отходах ЮНЕП провела ряд мероприятий, имевших непосредственное отношение к деятельности по удалению коммунально-бытовых отходов. Аналогичную работу проводит и ВОЗ, которая подготовила доклады по техническим способам удаления отходов и организовала региональные семинары по ряду специальных тем, в том числе семинар по вопросам медицинских отходов. В настоящее время ВОЗ сотрудничает с Международной морской организацией (ИМО) в проведении глобального обзора деятельности по удалению отходов. Всемирный банк участвовал в различных проектах развития инфраструктуры по удалению твердых отходов.

12. ЦНПООН (Хабитат) активно участвует в решении соответствующих вопросов природоохранной инфраструктуры как с точки зрения исследований и разработок, так и с точки зрения технического сотрудничества. Мероприятия и проекты программы в области населенных пунктов, инфраструктуры и окружающей среды (СИЕП) направлены на решение конкретных задач, таких, как создание управленческих механизмов по ликвидации твердых отходов, разработка новаторских подходов к рециркуляции и повторному использованию отходов и создание потенциала путем организации учебных семинаров. ЦНПООН также разработал программное обеспечение по автомобилям для сбора мусора, оказал содействие в распространении местных технологий, организовал международные семинары и расширил свою программу укрепления сети данных о городах в целях повышения эффективности и действенности деятельности по ликвидации твердых отходов в городах развивающихся стран.

13. В рамках своей программы устойчивого развития городов (ПУРГ) ЦНПООН оказал ряду городов помощь в продвижении по пути приватизации служб, занимающихся удалением твердых отходов, и заложил новую основу для проведения консультаций по проблемам городов в целях совершенствования функций управления городами.

14. В рамках совместной программы управления городами Всемирного банка/ЦНПООН/ПРООН в настоящее время готовятся публикации по вопросам партнерства частного/государственного секторов в организации ликвидации твердых отходов, а по линии региональных мероприятий были рассмотрены вопросы технического сотрудничества между развивающимися странами в области удаления коммунально-бытовых отходов. Под эгидой объединенной Группы экспертов по управлению качеством окружающей среды в целях борьбы с переносчиками инфекций ЦНПООН также активно участвовал в мероприятиях по борьбе с инфекционными заболеваниями в городах, особенно с теми из них, которые связаны с отходами.

В. Роль и инициативы основных групп

15. Многие неправительственные организации в развивающихся странах играют все более важную роль в рамках проектов развития, особенно в рамках общинных инициатив, в которых общины сами устанавливают свои приоритеты. Международные учреждения признали, что осуществление проектов через неправительственные организации связано со многими преимуществами, включая финансовую эффективность. Международные учреждения, как входящие, так и не входящие в систему Организации Объединенных Наций, должны согласиться с необходимостью расширения участия неправительственных организаций в этой деятельности и поощрять такое участие. Все более активно к деятельности по развитию природоохранной инфраструктуры подключается и частный сектор, отчасти побуждаемый к этому "индустрией озеленения".

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ МЕР

А. Выводы

16. Существует необходимость проведения дальнейших исследований по вопросам новых и местных технологий, способствующих сокращению объема бытовых и промышленных отходов. Особенно актуальными являются исследования в области переработки медицинских отходов, требующей сотрудничества ЦНПООН и ВОЗ.

17. Утилизация жидких отходов охватывает различные методы переработки "отходов в ресурсы". Например, в испытывающих нехватку воды странах отличные возможности в плане ирригации предоставляют сточные воды, которые можно также использовать и в городских условиях ведения сельского хозяйства для уменьшения остроты проблемы нищеты. Накопленные ЦНПООН знания технических методов очистки сточных вод было бы целесообразно объединить со знаниями ФАО и ВОЗ в области повторного использования сточных вод для сельскохозяйственных и санитарных целей.

18. Качественные взаимосвязанные данные представляют собой важнейший инструмент управления ликвидацией твердых отходов. Информация, которой располагают система Организации Объединенных Наций и другие организации, нуждается в распространении, особенно в целях разработки показателей, которые могут быть использованы теми, кто производит отходы, и теми, кто занимается их ликвидацией, для оптимизации своих управленческих систем.

19. Планы действий по удалению отходов нуждаются в комплексном рассмотрении. Так, например, благодаря организации отдельной очистки промышленных и бытовых сточных вод можно было бы высвободить больше воды для ирригационных целей и ужесточить контроль за отраслями промышленности, чрезмерно загрязняющими окружающую среду. В этой связи необходимо развивать сотрудничество с ФАО, ЮНЕП и ЮНИДО.

20. С учетом того, что во многих странах нормативы, регулирующие переработку/удаление отходов, и практика переработки и удаления отходов, как правило, являются устаревшими, настоятельно необходимо также обновить законодательство. Сотрудничество между ЦНПООН и другими учреждениями Организации Объединенных Наций с программами по вопросам права окружающей среды могло бы способствовать сокращению ограничительной правовой практики и обновлению соответствующих экологических стандартов.

21. Такое межучрежденческое сотрудничество потребует более широкого обмена информацией между учреждениями, включая использование электронных средств информации. Применение современных информационных систем может улучшить разработку проектов и укрепить межучрежденческие проекты. Развивать сотрудничество также необходимо и в такой области, как координация мероприятий на национальном уровне, с тем чтобы избежать ненужного дублирования.

В. Рекомендации

22. Содействовать расширению взаимодействия между формальным и неформальным секторами. Несмотря на значительную роль, которую играет неформальный сектор в организации ликвидации твердых отходов, мало делается для того, чтобы полнее использовать его возможности. Организации системы Организации Объединенных Наций должны оказывать содействие муниципальным властям в целях признания и использования возможностей неформального сектора.

23. Содействовать более широкой осведомленности об опасности для окружающей среды и здоровья людей, сопряженной с неудовлетворительной организацией ликвидации твердых отходов. Прикладные исследования показывают, что применявшиеся на протяжении прошлых десятилетий методы удаления отходов нередко приводили к смерти и инвалидности людей. Более широкая осведомленность в вопросах, касающихся твердых отходов, может оказать влияние на структуры потребления и способствовать проведению целенаправленной политики. Больше внимания должно также уделяться проблеме, связанной с увеличением количества опасных для здоровья материалов в бытовых отходах.

24. Содействовать разработке и использованию местных технологий. Многие развивающиеся страны зависят от импорта технологий для совершенствования своей инфраструктуры, включая технологии ликвидации отходов. Это требует крупных начальных капиталовложений, что ведет к сокращению возможностей для инвестиций частного капитала. В то же время на местах уже имеются многие из наиболее подходящих технологий в формах, которые можно легко и без больших затрат приспособить для удовлетворения соответствующих нужд. Это указывает на наличие широких возможностей для технического сотрудничества, включая региональное и международное сотрудничество, между развивающимися странами.

25. Сосредоточить внимание на стратегических программных областях. Как представляется, наиболее перспективными с точки зрения краткосрочного осуществления Повестки дня на XXI век являются программные области, касающиеся содействия рециркуляции и повторному использованию отходов и расширения охвата операций, связанных с удалением отходов. Отчасти это объясняется тем, что данные области предоставляют хорошие возможности для осуществления инициатив на базе общин. Меры по содействию рециркуляции и повторному использованию отходов предоставляют уникальную возможность в деле организации ликвидации отходов: они позволяют урегулировать проблему экологической деградации, уменьшить остроту проблемы нищеты в городах и создать рабочие места для малоимущих слоев городского населения. Однако для достижения успеха требуется проведение ориентированной на предложение политики по содействию и обеспечению поддержки деятельности по утилизации отходов и ориентированной на спрос политики, направленной на стимулирование рынков вторичных материалов и продуктов.

26. Содействовать распространению информационных систем, с помощью которых можно ускорить осуществление Повестки дня на XXI век. Ход осуществления Повестки дня на XXI век в области устойчивого развития можно ускорить, продемонстрировав твердую приверженность курсу на развитие межучрежденческого сотрудничества. В отличие от неправительственных организаций,

частного сектора, научных и исследовательских институтов учреждения сталкиваются с проблемой нехватки информационных систем, которые оперативно реагировали бы на их запросы и к которым они имели бы неограниченный доступ.

Примечания

a/ Под "неформальным сектором" применительно к организации ликвидации твердых отходов подразумеваются неимущие слои [главным образом городского] населения, которое добывает себе средства к существованию, убирая мусор или собирая могущие быть повторно использованными предметы домашнего обихода или отходы мелких предприятий для их утилизации местными производителями. Фактически он функционирует как микропредприятие. Несмотря на свой явно низкий культурный статус, занимающийся удалением отходов неформальный сектор в развивающихся странах играл исключительно важную роль в рециркуляции широкого круга таких материалов, как стекло, металл, бумага и алюминий, задолго до того, как рециркуляция стала центральным элементом политики в области удаления коммунально-бытовых отходов в развивающихся странах. В последнее время, как представляется, эта концепция также охватывает общинные добровольные инициативы, направленные на решение местных проблем удаления твердых отходов, особенно там, где формальная система либо не существует, либо недостаточно развита.

b/ В состав Группы входят ВОЗ, ФАО, ЮНЕП и ЦНПООН (Хабитат).
