



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ ДЛЯ АЗИИ И ТИХОГО ОКЕАНА

Комитет по окружающей среде и развитию

Первая сессия
2-4 декабря 2009 года
Бангкок

**ТЕНДЕНЦИИ И ПРОГРЕСС В ОБЛАСТИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ
И РАЗВИТИЯ: РАСШИРЕННЫЙ ДОСТУП К УСЛУГАМ
В ЦЕЛЯХ СОЦИАЛЬНО ОТКРЫТОГО И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ:
ВОДОСНАБЖЕНИЕ, САНИТАРИЯ, ЭНЕРГЕТИКА, ТРАНСПОРТ
И ЖИЛЬЕ**

(Пункт 5b предварительной повестки дня)

Записка секретариата

РЕЗЮМЕ

В настоящем документе секретариат: а) рассматривает практический опыт, касающийся предоставления услуг водоснабжения, санитарии, жилья, энергетики и транспорта в целях открытого и устойчивого развития; б) освещает важные достижения, включая прогресс по Целям развития тысячелетия и сдвиг в подходах к развитию у нескольких стран региона в направлении обеспечения «зеленого» роста в интересах более устойчивого развития; с) отмечает трудности в деле оказания этих услуг всем экологически устойчивым и социально открытым образом; d) рассматривает региональные тенденции в интеграции работы по улучшению предоставления услуг в процесс развития инфраструктуры, которые обеспечивают более устойчивое в экологическом плане социально-экономическое развитие, а также различные связанные с этим региональные, национальные и местные инициативы; и e) отмечает возможности для синергии в предоставлении услуг различных секторов путем, среди прочего, развития экогородов, и для предоставления сельским районам услуг городского типа. Наконец, секретариат призывает активизировать усилия по достижению регионального консенсуса в отношении безопасности использования ресурсов с целью улучшить оказание услуг и обеспечить большее политическое внимание этой области.

Комитет, возможно, пожелает обсудить эти вопросы и представить секретариату руководство о направлении его будущей работы.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Введение	2
I. ВОПРОСЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РЕСУРСОЕМКИХ УСЛУГ В РЕГИОНЕ	4
А. Ключевые социально-экономические и экологические задачи в Азиатско-Тихоокеанском регионе	4
В. Задачи в деле предоставления услуг	6
С. Резюме проблем	12
II. ТЕКУЩИЕ УСИЛИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БОЛЕЕ «ЗЕЛЕНОГО» ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ	12
А. Региональный прогресс	12
В. Примеры приверженности на национальном уровне	13
III. ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ КОМИТЕТА	15
А. Ключевые стратегии: «зеленый» рост и открытое развитие	16
В. Программные подходы регионального сотрудничества	18

Введение

1. Сегодня многие урбанизированные виды общества воспринимают предоставление современных услуг как нечто само собой разумеющееся. Водопровод в квартирах, чистые туалеты, круглосуточное электроснабжение и более или менее надежные транспортные системы – базовые элементы, которыми пользуются миллионы в Азиатско-Тихоокеанском регионе. На протяжении последних нескольких десятилетий регион обеспечил быстрые темпы развития экономики, в основном благодаря наличию получающих низкую заработную плату, трудолюбивых и эффективных трудящихся. Качество предоставления услуг в Азиатско-Тихоокеанском регионе в некоторых случаях соответствуют международным стандартам – по конкурентоспособным ценам. Современная инфраструктура значительно повышает эффективность и надежность, обеспечивая при этом никогда не отмечавшиеся в прошлом качество и удобство. В результате этого в некоторых странах региона следующее поколение может никогда не узнать, что такое жизнь без имеющейся в изобилии безопасной воды, чистых туалетов, кондиционеров воздуха, безопасных домов и полетов на самолетах.

2. Этот сценарий опирается на два предположения: а) непрерывный рост, который не оставляет никого в стороне; и б) наличие ресурсов для этого многообещающего роста. Последние экологические и социально-экономические тенденции ставят под вопрос эти предположения. Миллионы по-прежнему не располагают доступом к адекватному жилью, электроснабжению, чистой воде, санитарии и транспорту. В результате

увеличения численности населения на 2,5 млрд. человек в следующие 40 лет практически неизбежно, что мировые ресурсы будут задействованы по максимуму. В настоящем докладе секретариат рассматривает вопросы оказания этих базовых услуг, включая жилье, и связанные с этим проблемы.

3. Азиатско-Тихоокеанский регион носит чрезвычайно разнообразный характер в том, что касается географии, климата и плотности населения. Страны региона также находятся на различных этапах развития. В то же время это разнообразие контрастирует с рядом особых схожих элементов: общие выдающиеся показатели развития экономики региона, увеличение его численности населения и быстрые темпы урбанизации в нем.

4. Проходящая в последнее время урбанизация является ускорителем быстрого экономического роста. Экономика агломерации превращает города в центры экономической деятельности, концентрирующие дешевую и имеющуюся в избытке рабочую силу и обеспечивающие большие экономические достижения. Многие города Азии имеют глубокие исторические корни. На протяжении продолжительного периода времени в них проживает много людей, и в последнее десятилетие они стали процветающими. Кроме того, такие города, как Инчхон (Республика Корея) и Дананг (Вьетнам) возглавляют работу по определению международных стандартов для устойчивого развития городов. Располагая впечатляющей эко-эффективной инфраструктурой или создавая таковую, эти города отражают фактическое ведущее положение региона в деле обеспечения «зеленого» роста.

5. Однако большинство городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе по-прежнему сталкиваются со значительными проблемами планирования. Наиболее важная проблема заключается в неудовлетворенности нужд малоимущего населения в жилье, воде, санитарии, энергии и транспорте. Жизнь в городах может предоставлять возможности, однако там нет гарантий адекватного уровня дохода. В результате этого предоставляемые высококачественные услуги не доступны для всех. Во всяком случае, по всей видимости, неравенство доходов в городах расширится до того, как сократится, что усложнит процесс принятия решений для местных органов управления.

6. В то время как население Азиатско-Тихоокеанского региона мигрирует в города, сельские районы остаются недообслуженными. Экономические соображения заставляют политиков направлять ресурсы в города, либо с учетом экономии средств, обусловленной эффектом масштаба, либо по той причине, что для привлечения инвестиций требуется адекватная базовая «городская» инфраструктура, обеспечивающая дешевую энергию, воду и транспортные услуги. Население сельских районов, прежде всего фермеры, продолжает использовать старую плохо обслуживаемую инфраструктуру. Издержки сельских жителей включают: а) время, затрачиваемое на сбор воды и топливной древесины; б) ущерб здоровью, связанный с плохой санитарией и жилищными условиями; и в) утрату экономических и социальных возможностей в результате неадекватности услуг транспортной инфраструктуры.

7. Зачастую положение ухудшается в результате необратимой деградации окружающей среды, связанной с плохим предоставлением услуг. Задача продолжения социально-экономического развития в Азиатско-Тихоокеанском регионе требует не только оказания услуг для всех, но также и обновления старой и неэффективной инфраструктуры. Однако, если такие услуги будут предоставляться всем, извлечение ресурсов для этого приобретет беспрецедентный характер и, по всей видимости, окажется катастрофичным для окружающей среды. База природных ресурсов региона не может бесконечно

поддерживать связанные с этим уровни производства и потребления. Существующая модель экономического роста уже нанесла серьезный ущерб окружающей среде – загрязнение воздуха, образование отходов, деградация биологических систем и ускорение изменения климата, - при этом многие из этих последствий обусловлены деятельностью сектора энергетики.

8. Азиатско-Тихоокеанский регион активно пытается отойти от существующих моделей потребления и производства и стать на более «зеленый» путь развития в интересах своего малоимущего населения. Концепция «зеленого» роста, принятая на пятой Конференции министров по окружающей среде и развитию в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2005 году в качестве ключевой региональной стратегии для обеспечения открытого и устойчивого роста, все более воспринимается в регионе в качестве одного из важных элементов, обеспечивающих сдвиг парадигмы в направлении использования эффективного подхода. Отмечается позитивный прогресс в принятии концепции «зеленого» роста государствами членами, при этом ряд стран активно реализует ее на национальном уровне (например, Бутан, Казахстан, Камбоджа, Китай и Республика Корея) и на основе региональных инициатив (см. E/ESCAP/CED/1). В случае полной реализации концепции «зеленого» роста можно обеспечить эффективное решение дилеммы развития, заключающейся в необходимости предоставления базовых услуг для всех с одновременным обеспечением устойчивости окружающей среды.

I. ВОПРОСЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ РЕСУРСОЕМКИХ УСЛУГ В РЕГИОНЕ

A. Ключевые социально-экономические и экологические задачи в Азиатско-Тихоокеанском регионе

1. Бедность и высокие темпы прироста населения

9. Регион ЭСКАТО остается одним из самых быстро развивающихся в мире. На протяжении последних пяти лет фактические темпы прироста валового внутреннего продукта (ВВП) в развивающихся странах ЭСКАТО неизменно превышали 5 процентов. Регион также является производственной базой мира, при этом экспорт товаров увеличивается ежегодно в среднем на 12,9 процента, что на 2 процента больше, чем средний показатель по миру¹. В то же время он страдает от большой степени неравенства, и в нем проживает более половины малоимущего населения мира.

10. Хотя некоторые страны добились большого прогресса в улучшении доступа к услугам, общая численность населения, не располагающего таким доступом, не уменьшилось сколь-либо значительно ввиду роста населения². В 2006 году более 900 млн. человек в Азиатско-Тихоокеанском регионе не располагали доступом к электричеству, и более 600 млн. человек – к улучшенным источникам воды. Что еще хуже, почти 1,8 млрд. человек (46 процентов от общей численности населения в регионе ЭСКАТО) не располагали доступом к улучшенным объектам санитарии. Неадекватная транспортная инфраструктура оставалась препятствием в большинстве развивающихся стран региона, особенно для населения сельских и удаленных районов и малых островных развивающихся государств. Кроме того, приблизительно 40 процентов жителей городов Азиатско-Тихоокеанского региона не располагали адекватным жильем.

¹ За период 2000-2006 годов. См. ESCAP, *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.1).

² Ibid. Средние темпы роста населения по региону ЭСКАТО составляют 1,1 процента.

11. В 2008 году совокупность трех глобальных кризисов создала угрозу развитию в Азиатско-Тихоокеанском регионе, поставив особо трудные задачи перед политиками: спад в развитых странах и неустойчивость цен как на продовольствие, так и на топливо. По оценкам, в 2009 году темпы роста ВВП в регионе сократятся до 2,8 процента, по сравнению с 8,8 процента в 2007 году. Предварительные оценки показывают, что в 2009 году безработица в регионе может увеличиться на 7-23 млн. человек³. В первую очередь безработица затрагивает малоимущее и маргинализированное население, в основном по той причине, что у них меньше возможностей для смягчения потрясений, таких, как реальные активы и сбережения, а также по той причине, что они оказывают меньшее воздействие на процесс принятия экономических и политических решений⁴. Высокие показатели безработицы приводят к сокращению наличного дохода, оказывая прямое воздействие на способность людей поддерживать их образ жизни, в том числе платить за коммунально-бытовые услуги и обслуживать их дома. В 2007 году и на протяжении части 2008 года миллионы человек были вынуждены платить на 74 процента больше за энергию⁵. Хотя в ходе нынешних кризисов не оказывается какого-либо конкретного воздействия на жилье для малоимущего населения, после кризиса 1997 года и коллапса азиатских экономик отмечалось заметное увеличение численности населения трущобных районов. Обычно эти отрицательные последствия сохраняются гораздо дольше, чем сам кризис. Хотя экономический рост возобновился относительно быстро после кризиса 1997 года, в некоторых странах ушло до 10 лет на восстановление позиций, утраченных в деле борьбы с бедностью⁶.

2. Изменение климата

12. Еще больше времени потребуется региону для борьбы с проявлениями изменения климата. В результате активного потребления энергии и выбросов парникового газа (ПГ), изменение климата становится одной из основных угроз усилиям по уменьшению бедности, здоровью и производительности населения. В определенной мере выбросы ПГ связаны с улучшением инфраструктуры и услуг, прежде всего в жилищном и транспортном секторах. В 2004 году на долю выбросов CO₂ на транспорте приходилось 13 процентов выбросов ПГ, связанных с энергетикой мира; среди секторов конечного потребления на долю транспорта приходится самая большая доля выбросов CO₂. Кроме того, по оценкам, приблизительно 9 процентов ПГ можно отнести на счет зданий; этот показатель исключает производство электроэнергии, на которое приходится приблизительно 25,9 процента глобальных выбросов ПГ⁷. Азиатско-Тихоокеанский регион играет важную роль в этом уравнении. Выбросы CO₂ растут здесь быстрее, чем в каком-либо другом регионе мира, отражая большой

³ International Labour Office, *Global Employment Trends 2009* (Geneva, 2009), as cited in ESCAP, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2009* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.11), p. 13.

⁴ International Labour Office, "Shaping a fair globalization: perspectives and prospects for a decent work agenda" (Working Party on the Social Dimension of Globalization, 2008) (GB.303/WP/SDG/1).

⁵ Программа развития Организации Объединенных Наций, *Overcoming Vulnerability to Rising Oil Prices, Options for Asia and the Pacific* (United Nations publication, Sales No. E.08.III.B.5).

⁶ International Labour Office, "Shaping a fair globalization: perspectives and prospects for a decent work agenda" (Working Party on the Social Dimension of Globalization, 2008) (GB.303/WP/SDG/1).

⁷ Межправительственная группа по изменению климата (МГИК), "Climate change 2007: synthesis report", принято на XXVIII пленарном совещании МГИК, Валенсия, Испания, 12-17 ноября 2007 года, представлен на веб-сайте www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf.

рост потребления энергии. В 2007 году на долю Азиатско-Тихоокеанского региона приходилось приблизительно 45 процентов глобальных выбросов CO₂, и предполагается, что их объем увеличится, если регион будет продолжать идти по тому же самому пути развития⁸.

13. Воздействие изменения климата более заметно в сфере водоснабжения, жилищной и транспортной инфраструктуры, и это воздействие уже ощущается в форме большой изменчивости климата. Самые худшие последствия изменения климата непосредственно связаны с водой, включая засуху, ураганы и наводнения, уменьшение площади ледников и повышение уровня моря. Растет озабоченность относительно того, что изменение климата может привести к возникновению тысячи беженцев в результате повышения уровня моря или в результате того, что земля больше не сможет обслуживать сельское население. Эти «экобеженцы» увеличат спрос на жилье в городах. Уже сегодня большинство трущоб уязвимы к экстремальным погодным явлениям, и их может потребоваться переместить. В результате увеличения числа экстремальных погодных явлений важное значение принимают нормы зонирования, и новое жилье должно быть устойчивым. Транспортная инфраструктура также уязвима, прежде всего к наводнениям, в тех случаях, когда транспортные связи проходят между высоко и низко расположенными районами. В результате сильных и все более широкомасштабных наводнений движение транспорта будет дополнительно затрудняться. Наводнения также могут разрушать транспортную инфраструктуру, поскольку вода подмывает фундаменты и может приводить к оползням и провалам на дорогах и шоссе. Полному затоплению могут подвергаться тоннели метро и подземная инфраструктура.

В. Задачи в деле предоставления услуг

14. Учитывая эти опасения, на пятой Конференции министров по окружающей среде и развитию в Азиатско-Тихоокеанском регионе в 2005 году азиатско-тихоокеанские лидеры одобрили концепцию «зеленого» роста. Регион уже возглавляет усилия мира по предоставлению качественных услуг и «зеленой» технологии. В настоящее время Китай является мировым лидером в производстве солнечных элементов⁹, и в 2008 году он также был наиболее динамичным рынком ветровых установок, число которых более чем удвоилось третий раз подряд – установленная мощность ветровых турбин превышает 12 ГВт¹⁰. Япония и Республика Корея также находятся на переднем крае деятельности по обеспечению эффективного использования ресурсов и выступают за обеспечение «зеленого» роста.

15. Несмотря на эти замечательные показатели, имеет место вызывающее беспокойство противоречие – чувство удивления связано с масштабом неудовлетворенных базовых потребностей. Хотя в некоторых случаях рыночные силы приводят к созданию ведущих компаний мира, в других случаях недостатки рынка и искажающие стратегии формируют субоптимальные условия для значительной части населения. В этой связи показателен рынок жилья, поскольку 42 процента всех жителей городов Азиатско-Тихоокеанского региона по-прежнему проживают в домах, которые

⁸ Международное энергетическое агентство (МЭА), *Key World Energy Statistics* (Paris, IEA, 2009), получено с веб-сайта www.iea.org/textbase/nppdf/free/2009/key_stats_2009.pdf 14 сентября 2009 года.

⁹ См. http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_090921_newsrelease_pv_en.pdf.

¹⁰ Всемирная организация ветроэнергетики (ВВЭ), *World Wind Energy Report 2008* (Bonn, WWEA, 2009), представлен на веб-сайте www.wwindea.org/home/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=21&Itemid=43 14 сентября 2009 года.

считаются неадекватными. Надлежащее жилище, как одно из основных прав человека, должно быть по крайней мере прочным и достаточно большим, обеспечивать доступ к чистой воде и надлежащим объектам санитарии, а его жильцам должно быть гарантировано владение им¹¹. Как правило, правительства обеспечивают стимулирующее окружение, которое регулирует рынки земли и жилья и определяет стандарты; однако большинство этих условий делают официальное жилье недоступным для бедноты, приводя к созданию трущоб.

16. Даже там, где предоставляются базовые услуги, качество может быть неадекватным. Например, в рамках Целей развития тысячелетия были предложены минимальные стандарты обслуживания по качеству питьевой воды, а также по обработке и удалению сточных вод. Эти стандарты в основном охватывают минимальные требования физической и стоимостной доступности, однако они не учитывают важные условия обеспечения домашних хозяйств водными ресурсами, такие, как качество, надежность, устойчивость и удобство для всех пользователей.

17. Хотя азиатские авиалинии, шиппинговые компании, морские порты и скоростные поезда формируют стандарты качества мирового уровня, развивающиеся страны в регионе по-прежнему не располагают адекватной базовой транспортной инфраструктурой. Существующие сети нуждаются в улучшении, интермодальные транспортные системы ограничены, доступность сельских районов неадекватна и не учитывается воздействие на окружающую среду. Без наличия базовых условий снижается производительность труда, энергия используется расточительно и беспокойство вызывают масштабы загрязнения воздуха.

1. Участие, бедность и гендерные измерения

18. Проекты и исследования ЭСКАТО неизменно свидетельствуют о том, что неучастие заинтересованных сторон является одной из основных причин неадекватного качества предоставляемых услуг. Обычно мало внимания уделяется равенству доступа и участию общин в принятии решений. Многие проекты предоставления энергетических услуг оказываются несостоятельными по той причине, что они исключают пользователей. Оказание услуг в целях уменьшения бедности требует качественного понимания той роли, которую эти услуги играют в жизни людей и в ее улучшении.

19. Часто женщины непропорционально отстранены от получения таких услуг. В 2006 году женщины отвечали за сбор воды в 90 процентах домашних хозяйств в Бангладеш, 86 процентах в Непале, 84 процентах в Лаосской Народно-Демократической Республике и 82 процентах в Индии. В Восточной Азии мужчины, как правило, выполняют более активную роль: 48 процентов мужчин занимаются сбором воды в Камбодже и 49 процентов – в Монголии¹². Часто женщины также отвечают за сбор топливной древесины, в результате чего сокращается время и возможности для другой деятельности, такой, как образование и получение доходов. Тем не менее, когда происходит электрификация домашних хозяйств, часто она не используется для сокращения нагрузки на женщин, так как мужчины определяют, на что использовать электроэнергию. В дополнение к социально-экономическим различиям,

¹¹ ООН-ХАБИТАТ и ЭСКАТО, *Quick Guide 1: Urbanization: The Role the Poor Play in Urban Development* (ООН-ХАБИТАТ и ЭСКАТО, 2008 год).

¹² Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ по мониторингу водоснабжения и санитарии, «*Progress on Drinking Water and Sanitation*» (ЮНИСЕФ и ВОЗ, 2008 год).

культурные причины могут часто объяснять, почему возглавляемые женщинами домашние хозяйства располагают меньшим доступом к жилью.

20. Услуги также более доступны для богатых. Такие вопросы, как владение землей, непредставленность малоимущего населения и ограниченность доступа к финансам, играют важную роль в их распределении. В некоторых случаях, таких, как Бангалор (Индия) и Катманду было обнаружено, что самые состоятельные 10 процентов домашних хозяйств получают в два раза больше субсидий на водные ресурсы, чем самые бедные 10 процентов таких хозяйств¹³. Малоимущие домашние хозяйства сталкиваются с трудностями при авансовых платежах за подключение и месячных платежах, в то время как богатые домашние хозяйства оплачивают эти услуги по значительно меньшим ставкам, чем те, по которым они могли бы их получать. Повышение тарифов обычно происходит в ущерб малоимущему населению, которое может совместно использовать одну линию или одного единственного поставщика воды. Обычно малоимущие также лишены доступа к электричеству. Даже если оно имеется в их районе, как правило, они не могут себе позволить его, что приводит к углублению бедности. Обычно население малых островных развивающихся государств испытывает дополнительное бремя, поскольку, как правило, оно платит гораздо больше за базовые энергоуслуги ввиду стоимости импорта первичных энергоносителей, таких, как нефть, поставляемых из отдаленных районов. Еще один комплекс трудностей в развивающихся странах связан с доступом и обслуживанием дорог, в частности, в малых островных развивающихся государствах и не имеющих выхода к морю наименее развитых странах.

2. Различия между городскими и сельскими районами

21. Проблемы, связанные с отсутствием доступа к услугам, приобретают более острый характер в городах. Урбанизация приводит к увеличению потребления энергии, воды, материалов и услуг экосистем и к значительным перемещениям в природных экосистемах. Системы городской инфраструктуры определяют поставки услуг общинам и могут содействовать экономическому росту или сдерживать его. Издержки перегруженности автодорог, на долю которых может приходиться до 6 процентов ВВП¹⁴, и плохое качество транспортной инфраструктуры оказывают, как было обнаружено, отрицательное воздействие на конкурентоспособность городских районов. Городская инфраструктура также оказывает непосредственное и долгосрочное воздействие на окружающую среду, поскольку она на протяжении десятилетий определяет модели потребления и производства в городах.

22. Городские планировщики должны учитывать многочисленные связи между жильем, водой, энергией, твердыми отходами, телекоммуникациями и транспортом, которые пока еще признаются неадекватным образом. Во-первых, наблюдается малая степень интеграции экологических и социальных аспектов на различных этапах развития инфраструктуры, начиная с планирования, финансирования и ее создания и кончая управлением и эксплуатацией. Ограниченная координация также наблюдается между экономическими, экологическими и социальными аспектами в стратегиях и учреждениях. Другое измерение связано с раздробленностью между секторами, которая приводит к искажениям в распределении государственных ресурсов.

¹³ Transparency International, *Global Corruption Report 2008* (New York, Cambridge University Press, 2008).

¹⁴ Report on The First Asia-Pacific Mayors' Forum on Environmentally Sustainable Urban Infrastructure Development, Ulsan City, Republic of Korea, 21-23 April 2008.

Результаты этого – расточительное использование природных ресурсов, дублирование усилий и неэффективный охват¹⁵.

23. Если применительно к городской инфраструктуре озабоченность вызывают неэффективность и раздробленность, проблемы сельских районов носят более фундаментальный характер. Часто прокладка линий электропередач, водопроводов и канализационных систем, а также создание современной транспортной инфраструктуры в отдаленных районах являются слишком дорогостоящими. Децентрализованные системы водоснабжения, удаления сточных вод, транспорта и энергоснабжения часто оказываются несостоятельными ввиду ограниченности подготовки и квалификации, необходимых для эксплуатации и использования новых технологий. Неспособность учитывать роль этих услуг в жизни людей приводит к разработке ненадлежащей политики и предоставлению неадекватных услуг. Кроме того, в результате быстрых темпов роста на протяжении последних трех десятилетий, в основном обеспеченного промышленной деятельностью, о сельском хозяйстве забыли. Некоторыми проявлениями этой формы порочного круга заброшенности сельского хозяйства являются: стагнация сельскохозяйственной производительности, отсутствие сельской инфраструктуры, незавершенность земельных реформ и плохое предоставление базовых услуг¹⁶. Предоставление лучших услуг сельским районам поможет не только удовлетворить основные потребности сельского населения; это также обеспечит эффект мультипликации в результате увеличения сельскохозяйственного производства и поставит под контроль процесс расширения неравенства доходов, улучшив таким образом социальную сплоченность.

3. Переносимая нагрузка

24. Ограничения переносимой нагрузки часто связаны с ненадлежащим предоставлением услуг. Как в городских, так и в сельских районах деградация окружающей среды в результате плохого предоставления услуг сказывается на качестве роста. Ненадлежащая санитарная практика и неадекватные системы удаления отходов в городах оказывают большое воздействие на окружающую среду. В сельских районах ненадлежащая практика фермерства способствует загрязнению воды и истощению природных ресурсов. Хотя обычно имеется законодательство об охране окружающей среды, практика часто мешает обеспечению их выполнения¹⁷. Во многих странах загрязнение воды стало значительной проблемой в областях с быстрыми темпами увеличения численности населения¹⁸. Например, в Китае 700 млн. человек пьют воду, загрязненную животными и бытовыми отходами, и оценки свидетельствуют о том, что каждый год в результате плохого качества воды преждевременно умирает 60 000 человек¹⁹. Загрязнение воды из упомянутых выше источников

¹⁵ ЭСКАТО, “Report on the Expert Group Meeting on Sustainable Infrastructure Development in Asia and the Pacific”, Бангкок, 11-13 июня 2007 года.

¹⁶ ЭСКАТО, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008* (United Nations publication, Sales No. E.08.II.F.7), p. 124.

¹⁷ Transparency International, *Global Corruption Report 2008* (New York, Cambridge University Press, 2008).

¹⁸ Партнерство по охране гидросферы в Азии (ПОГА) (www.wepa-db.net/) в рамках Института глобальных экологических стратегий (ИГЭС) Министерства окружающей среды, Японии, создало базу данных о состоянии окружающей среды водных ресурсов в 11 странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Выводы ПОГА свидетельствуют о том, что, хотя в некоторых странах качество воды в целом улучшается, в ряде областей по-прежнему сохраняются серьезные проблемы загрязнения, особенно в городских и пригородных районах (см. ПОГА, *Outlook of Water Environmental Management Strategies in Asia* (IGES, 2009)).

во все большей степени затрагивает переносимую нагрузку водных экосистем, поскольку чистая вода все более и более отдаляется от потенциальных потребителей, например, концентрируясь в центре озер, когда полоса загрязненной воды, обычно располагающаяся у берегов, расширяется. Это может ограничивать будущие возможности для роста.

25. Давление в целях развития приводит к активизации конкурентной борьбы за ресурсы. Например, в среднем в Азиатско-Тихоокеанском регионе потребляется 49 куб. метров воды на душу населения в год. Дальнейший рост и повышение качества жизни могут увеличить этот показатель, приблизив его к европейским и латиноамериканским средним величинам на уровне 97,7 и 86,3 куб. метров, соответственно, вызвав дополнительную нагрузку на уменьшающиеся водные ресурсы, имеющиеся в наличии для развития. Согласно исследованиям ЭСКАТО, показатель изъятия водных ресурсов из внутренних возобновляемых источников региона уже был на очень высоком уровне на протяжении последних трех десятилетий – до 50 процентов в некоторых странах. В Индии одной из серьезных угроз развитию становится истощение грунтовых вод в результате орошения. По прогнозам Международного института водного хозяйства и Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций, для удовлетворения растущих потребностей в продовольствии потребуется дополнительно увеличить добычу воды в глобальном масштабе. По оценкам, к 2050 году фермерам потребуется использовать на 10-57 процентов больше воды в сельском хозяйстве в Южной Азии и на 16-70 процентов – в Восточной Азии²⁰. С учетом этих и других потребностей давление на водные ресурсы будет высоким.

26. Энергетические ресурсы также находятся под давлением. Быстрые темпы моторизации, обусловленные повышением доходов на душу населения и спросом на мобильность, уже оказывают большое воздействие на потребление энергии. Например, в Соединенных Штатах Америки насчитывается приблизительно 800 автотранспортных средств на 1000 жителей²¹. В Европе и некоторых странах Организации экономического сотрудничества и развития этот показатель составляет 500. Такие данные заметно отличаются от показателей по многим развивающимся странам в регионе ЭСКАТО, прежде всего по тем, в которых отмечается большая численность населения; например, в Индии насчитывается 7,8 пассажирских автомобиля в расчете на 1000 жителей (2003 год); в Китае – 16,2 (2005 год), в Индонезии – 24,3 (2005 год), в Малайзии – 19,1 (2004 год) и на Филиппинах – 30,5 (2005 год). В регионе также отмечаются существенные различия по показателям потребления электроэнергии на душу населения в домашних хозяйствах, однако в 2005 году в странах с высоким уровнем доходов он почти в 10 раз превышал средний уровень для Азиатско-Тихоокеанского региона. Этот средний региональный показатель удвоился в период 1990-2005 годов со 163 кВт/час до 315 кВт/час на душу населения. Что касается стран с высоким уровнем доходов, то потребление электроэнергии в быту на душу населения увеличилось с 1 325 кВт/час в 1990 году до 2 245 кВт/час в 2005 году. По сравнению с этим наименее развитые страны потребляли 14 кВт/час электроэнергии на душу

¹⁹ Transparency International, *Global Corruption Report 2008* (New York, Cambridge University Press, 2008), p. 23.

²⁰ Международный институт водного хозяйства (МИВХ), Продовольственная и сельскохозяйственная Организации Объединенных Наций (ФАО) и Азиатско-тихоокеанский форум по водным ресурсам, «*Revitalizing Asia's Irrigation*» (МИВХ и ФАО, Коломбо, 2009 год). Данные зависят от того, делаются ли оптимистические или пессимистические предположения.

²¹ Департамент по экономическим и социальным вопросам, *World Statistics Pocketbook 2007* (United Nations publication, Sales No. 08.XVII.5).

населения в 1990 году и 44 кВт/час электроэнергии на душу населения в 2005 году. Отражая значительное улучшение в доступе к электроэнергии по наименее развитым странам, данный показатель по-прежнему ясно свидетельствует о наличии большого разрыва. Он также говорит об огромном предполагаемом увеличении спроса в будущем в том случае, если наименее развитые страны будут следовать нынешнему пути развития.

4. Рыночные и финансовые препятствия

27. Предоставление этих услуг всем также потребует значительных финансовых ресурсов. Исследования показывают, что 25 долл. США могут обеспечить базовый доступ к безопасной воде, улучшенным средствам гигиены и санитарии для одного человека с неудовлетворенными потребностями²². В отношении Азиатско-Тихоокеанского региона это означает, что для удовлетворения таких потребностей необходимо 16-32 млрд. долл. США. Исследования же оценочных показателей для Юго-Восточной Азии говорят о том, что средние затраты общества в результате антисанитарии составляют 21 долл. США на человека в год²³. Эта сумма выше, чем предполагаемая сумма в размере 11,10 долл. США на человека, которая потребовалась бы для создания объектов санитарии в интересах лиц с неудовлетворенными потребностями²⁴. Хотя у политиков, как представляется, существует ясный выбор, мало кто знает о социально-экономическом обосновании таких инвестиций. Ввиду спроса со стороны многих секторов политики уделяют меньше внимания этим целям. Для малоимущего населения сочетание, обусловленное отсутствием осведомленности об этих затратах и ограниченностью или отсутствием доступа к финансовым ресурсам, делает невозможным затраты в размере 25 долл. США на человека в целях обеспечения водоснабжения и санитарии.

28. Для содействия снижению затрат потребителей не всегда существуют нормативные системы. Предполагается, что большая степень транспарентности по вопросам управления сектором водного хозяйства могла бы сократить затраты на подключение к сети водоснабжения более чем на 30 процентов. Это могло бы сократить расходы на достижение Целей развития тысячелетия по водоснабжению и санитарии на поражающую воображение сумму в размере 48 млрд. долл. США²⁵. Надлежащие нормативные системы также могут мешать частным поставщикам, картелям или «водной мафии» вмешиваться в процесс расширения сетей водоснабжения или нарушать их деятельность.

29. Большие объемы первоначальных капиталовложений в инфраструктуру также являются значительным ограничением во многих развивающихся странах, в которых отмечается нехватка иностранных инвестиций и внутренних ресурсов. Один из важных факторов, сдерживающих эти инвестиции, это – ограниченность возмещения затрат. Ввиду недостаточного объема поступлений для покрытия расходов на эксплуатацию и обслуживание существующей инфраструктуры, расширение сетей и улучшение

²² WaterAid website, Statistics, available at www.wateraid.org/uk/what_we_do/statistics/default.asp.

²³ Сумма составляет, по оценкам, 9 млрд. долл. США только в отношении Вьетнама, Индонезии, Камбоджи и Филиппин (сценарий среднего уровня). См. WSP, *Economic Impacts of Sanitation in Southeast Asia* (World Bank, Jakarta, 2008).

²⁴ Это предполагает, что все общество выделяет 25 долл. США для создания базовых объектов водоснабжения и санитарии в интересах одного лица с неудовлетворенными потребностями, поскольку все страдают от отсутствия объектов санитарии.

²⁵ Transparency International, *Global Corruption Report 2008* (New York, Cambridge University Press, 2008).

инфраструктуры становятся недостижимой целью. Ресурсы используются расточительно, и охват остается плохим. Кроме того, резкие и плохо освещаемые увеличения сборов за пользование дорогами, услуги по водо- и энергоснабжению могут ложиться неадекватным бременем на малоимущее население, приводя в результате к возникновению социальной напряженности и чувства несправедливости. Что касается энергетических услуг, то затраты на охват сетями отдаленных районов делают их неэкономичными для коммунально-бытовых компаний, особенно, если потенциальные клиенты не платежеспособны.

С. Резюме проблем

30. Когда все эти ресурсы, экологические, финансовые и нормативные проблемы объединяются в целое, результатом является плохой охват и инфраструктура, которая не учитывает потребности потребителей, прежде всего малоимущих. Традиционный подход разработки политики и планирования на национальном уровне по линии сверху вниз, хотя и предназначается для повышения уровня жизни малоимущего населения, во многих случаях не обеспечивает удовлетворения потребностей и приоритетов предполагаемых бенефициаров. Часто все эти препятствия усугубляются плохой координацией между различными уровнями управления (региональный, национальный и местный).

31. Нынешний экономический спад создает значительные проблемы, но при этом он также предоставляет возможности для улучшения услуг водоснабжения, санитарии, транспорта, жилья и энергетики. Среди неясных сценариев одна тема превратилась из неопределенного вопроса в явную возможность: переход к низкоуглеродной экономике. Потребителям, промышленности и даже странам придется отказаться от нынешних форм основывающегося на углеводе потребления и перейти к использованию новых менее загрязняющих альтернатив. Необходимо установить ясные цели для отрыва использования ресурсов от экономического развития и экологической деградации. Уже многие страны признают выгоды развития чистых энергетических отраслей промышленности и видов транспорта, которые не только сокращают зависимость от ископаемых видов топлива, но также обеспечивают экономический рост и возможности занятости.

32. Для финансирования инфраструктуры, которая обеспечит сокращение выбросов, потребуются огромные суммы капитала. Ограничение кредитования банками служит одним из препятствий, мешающих частным корпорациям выйти из кризиса. В настоящее время правительства обязаны и могут повысить их роль поставщиков услуг для малоимущего населения и катализаторов процветания и роста. На основе экоэффективной инфраструктуры, «зеленого» налогообложения и бюджетной реформы руководители стран Азиатско-Тихоокеанского региона могут обеспечить чрезвычайно необходимые услуги всех их гражданам и устойчивость ресурсов для будущих поколений.

II. ТЕКУЩИЕ УСИЛИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БОЛЕЕ «ЗЕЛЕННОГО» ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ

А. Региональный прогресс

33. В различных исследованиях, на совещаниях групп экспертов и практикумах страны – члены ЭСКАТО признали и проанализировали эти задачи в деле предоставления услуг водоснабжения, санитарии, энергетики, транспорта и жилья для всех. В этой связи в нескольких странах возникли региональные тенденции, предусматривающие улучшение интеграции процесса

предоставления услуг в развитие инфраструктуры. Эти тенденции обеспечивают более экологически устойчивое социально-экономическое развитие, а также реализацию различных связанных с этим региональных инициатив и лучшую координацию между тремя уровнями управления – региональным, национальным и местным.

34. С учетом «зеленого» роста как одного из руководящих принципов пропагандируется много стратегий для содействия удовлетворению огромных остающихся потребностей. Бакинская инициатива по повышению энергоэффективности и сохранению энергоресурсов отражает регионально принятые принципы устойчивых потребления и производства, предусмотренные в рамках концепции «зеленого» роста. Азиатско-тихоокеанский форум по водным ресурсам также обеспечивает более тесную региональную координацию в деле повышения приоритетности вопросов водоснабжения и санитарии в политической повестке дня. Сети Азиатских автомобильных дорог и Трансазиатских железных дорог предназначаются для налаживания связей между людьми и для перевозки товаров. В деле обеспечения жильем также отмечается прогресс на основе ряда региональных инициатив. Одним из хороших примеров служит Коалиция стран Азии за деятельность на уровне общин, программа улучшения трущоб и предоставления жилья малоимущему населению на основе усилий общин.

В. Примеры приверженности на национальном уровне

35. Последние достижения в предоставлении услуг населению связаны с неизменными усилиями правительств. Концепции уже реализуются в конкретных стратегиях в условиях повышенной транспарентности и наличия улучшенных нормативных положений. В 2006 году была создана Карта загрязнения водных ресурсов Китая, открытая поисковая онлайн-база данных, фиксирующая показатели загрязнения воды по более чем 2 500 предприятиям. Управление водоснабжения Пномпеня добилось значительного прогресса в улучшении транспарентности и предоставлении услуг малоимущему населению путем улучшения услуг по получению платежей, субсидирования затрат на подключение и задолженности самого малоимущего населения, установки счетчиков, создания инспекционных групп и применения штрафов за незаконные подключения к сети²⁶. Для того чтобы позволить частному сектору участвовать в электроснабжении, правительство Индонезии приняло в 2009 году новый закон об электричестве. Он требует от правительства положить конец монополии электрокомпаний на электроснабжение, позволив частному сектору продавать электроэнергию непосредственно потребителям. В секторе жилья несколько национальных программ содействуют улучшению условий жизни тысяч человек. Среди них следует выделить программу «Баан Мангконг» в Таиланде и экспериментальные проекты «Кхуда-ки-Басти» и «Оранжи» в Пакистане, инициативы по торговле передаваемыми правами на развитие в Индии, программу Кампунг по улучшению жилищных условий в Индонезии и программу ипотечного кредитования общин на Филиппинах. ЭСКАТО занимается распространением полученных в результате осуществления этих инициатив уроков в целях охвата большего числа субъектов процесса развития и правительств.

36. Кроме того, некоторые страны Азиатско-Тихоокеанского региона уже ввели комплексные и экоэффективные подходы к развитию инфраструктуры. В частности, концепция экогорода была поддержана на ряде региональных форумов и принята ориентирующимися на перспективу местными органами

²⁶ Ibid.

управления. Применение концепции экогорода к вопросам развития городов может существенно повысить качество жизни и ускорить рост, увеличив стоимость недвижимости, создав возможности для трудоустройства и расширив социально-экономические выгоды для всех. В ходе поиска новой модели развития Бутан, Вьетнам, Индонезия, Китай, Малайзия, Монголия, Непал и Филиппины сформировали страновые группы для поощрения экоэффективного развития инфраструктуры водоснабжения. Филиппины и Индонезия приступили к процессу включения показателей экоэффективности в их национальные планы развития. Конкретные меры обеспечения экоэффективности применительно к оздоровлению рек и регулирования ливневого стока принимаются в настоящее время во Вьетнаме, Непале и на Филиппинах. ЭСКАТО уже выявила и содействовала распространению большого числа надлежащих видов практики, включая учитывающее вопросы водоснабжения планирования городов в Австралии, практику регенерации и повторного использования сточных вод в сельском хозяйстве, проект развития бассейна реки Таёва в Республике Корея и программу «Живая, прекрасная и чистая вода» в Сингапуре (см. вставку, содержащую информацию о двух конкретных примерах таких инициатив). В Индии в целях улучшения связи с сельскими районами было начато осуществление программы премьер-министра по строительству сельских дорог, полностью финансируемой центральным правительством. Аналогичные программы существуют в других странах. Например, в период 1996-2004 годов в Китае было построено приблизительно 2 млн. км дорог, относящихся к разряду сельских.

Примеры экоэффективности

Начиная с бассейна реки Каланг, Сингапур расчистил водные пути, переместив источники загрязнения, такие, как лотки, незаконные поселения и фабрики, располагавшиеся вдоль реки, в специальные центрально управляемые районы.

В результате этого водосборные площади увеличились с половины общей площади в 2006 году до двух третей в 2009 году. Сегодня концепция экоэффективности применяется градостроителями. Город-государство превращается в город-сад, и его инфраструктура развивается комплексным, последовательным и многофункциональным образом. Например, эспланада вдоль устья реки Каланг не только станет районом отдыха и борьбы с наводнениями, но также и источником пресной воды после завершения процесса обессоливания.

Путраджая, административная столица Малайзии, охватывает 4 931 гектар, которые до этого в основном были заняты под пальмовые плантации. Город придает приоритетное значение планированию, включая интеграцию инфраструктуры и коммунально-бытовых услуг.

Ландшафт украшен пышной растительностью и ботаническими садами, между которыми располагаются большие водоемы и сильно увлажненные земли, созданные в результате строительства плотины на реке Чуах. Сильно увлажненные земли в настоящее время отличаются богатством биоразнообразия и привлекают птиц, мигрирующих с севера на юг. Управление и обслуживание водных ресурсов основываются на принципе комплексного управления речным бассейном, который по своей сути носит характер концепции экоэффективности. Этот проект был начат в 1993 году, и федеральная столица официально была переведена в 1999 году^a.

^a См. www.fauzan.my/2009/09/.

37. Местные общины и организации гражданского общества содействовали выявлению потребностей населения в улучшенных услугах и адекватном жилье. Многие страны приняли новаторские подходы на уровне общин к рассмотрению потребностей в жилье и энергии. Несколько проектов электрификации сельских районов основываются на децентрализации, например, на создании в сельских районах кооперативов по электроснабжению (Бангладеш) и передача вопросов электрификации сельских районов одному из департаментов национальной компании электроснабжения (Таиланд). Еще одним успешным примером участия общин является проект сотрудничества государственного и частного секторов в интересах малоимущего населения в Синта Мекаре (Индонезия). В этой небольшой общине для снабжения электричеством всех людей было создано небольшое партнерство государственного и частного секторов в целях энергоснабжения всех. Этот проект предусматривает участие общины, обеспечение информированности, просвещение и получение доходов в целях социального развития²⁷. К числу общих факторов, обеспечивающих успех таких подходов, относятся высокая степень автономности местных органов управления, транспарентные системы отслеживания результатов, участие местных общин и надлежащая служба по работе с клиентами.

III. ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ КОМИТЕТА

38. В регионе происходит процесс восстановления после экономического кризиса, в связи с чем он нуждается в инфраструктуре для поддержки роста и содействия ему. Исследования показывают, что повышение производительности в секторе услуг, например в сфере электроснабжения и связи, являлись важными факторами обеспечения общей производительности на протяжении второй половины прошлого века²⁸. Поскольку все компании используют местные услуги, качество электроснабжения, водоснабжения, санитарии и транспорта оказывает воздействие на общую привлекательность инвестиций, обеспечивающих рост. В нынешнем глобальном экономическом окружении, характеризующем неприятием рисков, инвесторы будут искать политическую стабильность и высокое качество местных услуг, а также наличие потенциальных природных ресурсов. Частные инвесторы активно занимаются поиском экоэффективных концепций и процессов в надежде обеспечить устойчивость. В то же время для привлечения частных инвестиций в развивающиеся страны необходимо надлежащее экономическое, стратегическое и политическое окружение. Технические, экономические, нормативные и экологические риски, касающиеся политической стабильности страны, показатели отдачи на инвестиции и наличие стабильной и последовательной технологической политики, как правило, снимают стимулы для участия частного сектора.

39. Уроки прошлого и технологические достижения указывают на новое направление и иной вид инфраструктуры, которая является экологически устойчивой и социально открытой. Необходимость обеспечить экономический рост и предоставить жилье, а также адекватные услуги водоснабжения, санитарии, энергетики и транспорта всем в Азиатско-Тихоокеанском регионе служит основой для возобновления заинтересованности в «зеленом» росте, особенно ввиду того, что мир достигает максимальных показателей добычи по многим его ресурсам, включая большое число минералов, ископаемых видов

²⁷ ЭСКАТО, *Lighting up Lives: Pro-Poor Public Private Partnerships (Energy component, Indonesia)* (Бангкок, ЭСКАТО, 2004 год).

²⁸ McKinsey Global Institute, “Domestic services: the hidden key to growth” (December 2005), получено с веб-сайта www.mckinsey.com/mgi/reports/pdfs/domestic_services/Domestic_Services.pdf 14 сентября 2009 года.

топлива и воды. Для эффективного и устойчивого предоставления услуг усилия должны осуществляться в контексте «зеленой» экономики, и рамки экоэффективности и инфраструктура должны разрабатываться комплексным образом.

А. Ключевые стратегии: «зеленый» рост и открытое развитие

40. Инфраструктура оказывает существенное воздействие на то, каким образом общество производит и потребляет. По состоянию на нынешнюю дату, инфраструктурные проекты оцениваются с краткосрочных экономических позиций на основе узкоопределяемого анализа затрат-выгод. Непосредственные затраты капитала и политические соображения лежат в основе многих новых инвестиций, и не учитываются издержки для окружающей среды. Подходы «зеленого» роста предусматривают учет долгосрочных социально-экономических условий, чаяний малоимущего населения, потребностей будущих поколений, ограниченность ресурсов и воздействие на окружающую среду. Применение «умных» методов планирования и принципов экоэффективности на первоначальном этапе строительства содействуют предупреждению порочного круга, когда экономика следует расточительным моделям потребления на протяжении десятилетий.

41. В большинстве развивающихся стран инвестиции в инфраструктуру, как правило, ограничиваются в результате отсутствия ресурсов. Экономический спад угрожает усугубить это положение, однако пакеты стимулирующих мер могут предоставить возможность для «озеленения» восстановления. Поддержку им могут оказать «зеленые» налоги, бюджетная реформа и меры по поощрению спроса на экоэффективные продукты и услуги, прежде всего те, которые производятся в сельских районах.

42. В «зеленых» повестках дня правительств уже появляются цели устойчивого потребления и производства. Для лучшего управления спросом Китай планирует сократить до 125 куб. м объем воды, используемый для получения каждых 10 000 юаней ВВП к 2020 году²⁹. В Индии в рамках национальной миссии по водным ресурсам установлена цель улучшить на 20 процентов эффективность использования водных ресурсов при помощи ценовых и других мер. На основе своего стимулирующего «зеленого» плана Сингапур поощряет применение различных «зеленых» технологий строительства для обеспечения устойчивого физического окружения путем улучшения энергоэффективности, эффективности использования водных ресурсов, качества внутренней окружающей среды и рационального природопользования. Такие инициативы должны учитываться в процессе разработки политики.

43. Развитию могут содействовать инвестиции в инфраструктуру. Восстановление исторических районов, инфраструктура которых находится в упадке, может создавать рабочие места в сфере туризма и розничной торговли. В случае восстановления речных бассейнов и охраны окружающей среды может происходить увеличение стоимости объектов недвижимости, и местные жители и туристы могут получать дополнительную экономическую выгоду и социальные услуги. Инвестиционные стратегии, такие, как «озеленение» рынков капитала и финансовых ресурсов и замена задолженности на реинвестиции в природный и людской капитал, также могут содействовать деятельности систем социальной поддержки наиболее уязвимых слоев

²⁹ Jason Subler and Li Jiansheng, “China vows to squeeze 60 percent more out of its water”, Reuters, 15 February 2009, получено с веб-сайта www.reuters.com/article/environmentNews/idUSTRE51E0BB20090215 19 июля 2009года.

населения с одновременным обеспечением «озеленения» экономического роста. Уроки также могут применяться в сельскохозяйственном секторе, который следует укрепить на основе экоэффективных, а не интенсивных моделей ведения сельского хозяйства.

44. Комплексное проектирование инфраструктурных сетей предоставляет огромные возможности для различных видов синергии и экономии средств в связи с предоставлением услуг. Объединение таких услуг, как водоснабжение, электроснабжение, санитария и образование, увеличивает выгоды общины. Нетрудно видеть синергию планирования землепользования и транспортных сетей, доступного жилья, водо- и энергоснабжения. Интегрированная инфраструктура могла бы обеспечить большое число выгод с меньшими затратами. Большая часть благ могла бы быть получена на первоначальном этапе макропланирования, когда определяются долгосрочные модели развития инфраструктуры. Для достижения этого следует последовательно координировать деятельность различных национальных учреждений и секторов национальных и местных органов управления по планированию и перестройке инфраструктурных систем.

45. Планирование процесса развития жилого фонда является одним из ключевых элементов комплексного подхода. Энергоэффективность повышается в результате применения новых технологий и методов преобразования отходов в энергию. Стоимость жилья может также возрастать по причине близости к транспортным услугам, особенно в отношении малоимущего населения. Поэтому развитие экоэффективной водной инфраструктуры может планироваться в увязке с развитием структур и сетей энергетики, транспорта, удаления отходов и обеспечения готовности к бедствиям. Даже в рамках одного и того же сектора существуют большие возможности для интеграции. Например, интеграция решений, касающихся водоснабжения и санитарии, является одним из подтвержденных способов предоставления услуг санитарии, поскольку желание платить только за системы удаления сточных вод является довольно небольшим.

46. Важное значение также принадлежит регулированию, прежде всего услуг в сфере энерго- и водоснабжения. Доступность для всех граждан, адекватное качество услуг, высокая оперативная эффективность, надежность обслуживания, его стоимостная доступность и гарантированность поставок – вот те вопросы, которые может эффективно решать располагающий соответствующими полномочиями и независимый регулирующий орган. В тех случаях, когда водоснабжение не является адекватным, этот разрыв могут заполнять небольшие поставщики частных услуг и неформальные продавцы. В настоящее время многие эти субъекты действуют за рамками нормативной системы. Качество предоставляемых ими услуг не контролируется, цены не регулируются, а воздействие на окружающую среду не учитывается. Интересам потребителей – особенно самых малоимущих – отвечало бы рассмотрение вопроса об официальном регулировании деятельности этих субъектов. Увязка этих поставщиков услуг с коммунально-бытовыми компаниями потребует новаторских решений, таких, как предоставление небольших сумм капиталовложений, введение надлежащих нормативных механизмов и принятие стратегии для ликвидации незаконных и приводящих к нарушениям видов деятельности, без вытеснения таких небольших поставщиков услуг с рынка³⁰. Что касается электроснабжения, то успешные решения включают стандартизацию проектов систем и предоставление «спасательных» тарифов для самых бедных потребителей. Поощрение и

³⁰ Water and Sanitation Program, *Guidance Notes on Services for the Urban Poor: A Practical Guide for Improving Water Supply and Sanitation Services* (World Bank, 2009).

поддержка независимых частных производителей энергии и сельских электрокооперативов, сформированных под руководством местных общин и неправительственных организаций (НПО), – еще один ответ на высокую стоимостную структуру крупных коммунально-бытовых компаний.

47. Организационные перемены могут расширить доступ населения к услугам. Следует четко определить роль национальных и местных органов управления, сельских общин, НПО, частного сектора и международных организаций в том, что касается скоординированных и комплексных усилий по предоставлению необходимых услуг. Как правило, общие стратегии разрабатываются на национальном уровне, однако децентрализация является одним из важных инструментов воплощения стратегий в достижения. Мандаты на всех уровнях управления должны быть четко определены, что также касается обратной связи и подотчетности как снизу вверх, так и сверху вниз с тем, чтобы обеспечить гибкость. Необходимость в услугах следует рассматривать в общем контексте общинной жизни, а стратегии и проекты должны увязываться с усилиями по улучшению состояния здоровья, образования, сельского хозяйства и занятости. В проводившемся в 2008 году под руководством ЭСКАТО обследовании по вопросам санитарии «медленно действующие» институты, такие, как социальные нормы и практика, были определены в качестве выполняющих самую важную роль в достижении целей по санитарии. Гражданское общество также было признано в качестве самого важного катализатора перемен³¹.

48. Одновременно с созданием прочной основы для эффективного предоставления услуг необходимо разработать комплексные рамки для экоэффективной инфраструктуры. В центре этих усилий стоит задача укрепления комплексных подходов к разработке программ и поощрения деятельности региональных механизмов.

В. Программные подходы регионального сотрудничества

1. Программа создания экогородов

49. Возможности для интеграции лучше видны на примере городских ландшафтов, где ресурсы используются более интенсивно, а расстояния невелики. Города в Азиатско-Тихоокеанском регионе идут в настоящее время в авангарде роста и управления переменами³². В регионе уже предпринимаются попытки создания экогородов. Экогорода определяются как города, которые создают экономические возможности для их жителей комплексным, устойчивым и эффективным с точки зрения использования ресурсов образом, также обеспечивая защиту и охрану местной экологии и глобальных общественных товаров, таких, как окружающая среда, в интересах будущих поколений³³. Однако в прошлом многие программы не увенчались успехом по политическим, финансовым или другим связанным с планированием причинам. Устанавливая чрезвычайно амбициозные цели, они создавали большие возможности для спекуляции, исключая при этом малоимущее население. Вместо этого ЭСКАТО предлагает учитывающий конкретный контекст развивающийся по нарастающей подход к созданию открытых для всех и

³¹ ЭСКАТО, *Institutional Changes for Sanitation* (United Nations publication, Sales No. E.09.II.F.15).

³² Расчеты ЭСКАТО показывают, что приблизительно 155 млрд. долл. США в год требуется для осуществления инвестиций в развитие городов в Азиатско-Тихоокеанском регионе, чтобы поддержать нынешние темпы прироста валового внутреннего продукта (ВВП) (по оценкам, около 4 процентов в год).

³³ См. веб-сайт <http://go.worldbank.org/GOE82TSRO0>.

устойчивых городов, отталкиваясь от конкретной ресурсной базы и этапа развития целевой страны. Хотя существует много путей создания экогорода, городостроители уже осваивают всеобщие принципы, такие, как участие общественности, охват всех слоев населения, интеграция, доступность и охрана окружающей среды. Пришло время для того, чтобы политики стали учитывать эти принципы, смело обеспечивали выполнение соответствующих положений и открытость процесса принятия решений.

50. Как свидетельствует Комплексный проект регулирования ливневого стока и создания автодорожных тоннелей (SMART) в Куала-Лумпуре, решение более чем одной проблемы может повышать качество жизни, особенно в высокоурбанизированных районах. До того как город достигает этого этапа, важно обеспечить эффективное управление речными бассейнами и коридорами. Политики игнорировали необходимость предупредительных инвестиций как в ресурсы, так и в потенциал. Надлежащее управление должно быть сбалансировано между вариантами развития и адаптации, чтобы устранить дорогостоящие меры по переоснащению и содействовать устойчивому развитию городов. Требуется изменить мышление.

51. Кроме того, иногда, несмотря на меньшие капиталовложения, сглаживаются возможности достижения устойчивости на основе существующей инфраструктуры. Как правило, тенденция заключается в акценте на новые технологические разработки, особенно в сфере энергетики. Однако следует учитывать стоимость таких новых разработок. Например, расширение масштабов использования энергии ветра ограничивается стоимостью лопаток турбин, а также пространством, то есть наличием мест, где можно устанавливать такие устройства для получения энергии ветра. Нынешние социально-экономические потребности развивающихся стран требуют тщательного рассмотрения более «мягких» подходов к устойчивому развитию, которые не требуют дорогостоящей новой инфраструктуры. Комбинация основывающихся на политике мероприятий, укрепление потенциала и работа по существующим физическим структурам могли бы оказаться более эффективным путем достижения открытого и устойчивого развития.

2. Предоставление услуг городского типа сельским районам

52. Одной из сохраняющихся проблем для планировщиков городов является миграция из сельских районов и большее неравенство доходов. Улучшение условий жизни в сельских районах, в которых проживает большая часть недобслуженного населения, могло бы обеспечить лучший ответ на возникающие проблемы, связанные с неконтролируемой урбанизацией. Как отмечалось выше, стоимостная доступность является одним из важных вопросов проектирования, поскольку предполагаемые бенефициары проживают в удаленных районах и обычно их платежеспособность низка. Для расширения предоставления транспортных услуг, услуг водо- и энергоснабжения в сельских районах существует целый ряд механизмов. Например, правительства могут поддерживать подключение к водопроводу и канализации и электрификацию сельских районов путем сокращения первоначальных расходов на это, а также путем их взимания на протяжении ряда лет или их включения в тарифы. Другие возможные финансовые механизмы включают «зеленое» налогообложение или бартерные схемы, в рамках которых часть или все расходы на эксплуатацию и обслуживание покрываются за счет взносов натурой. Кредиты на получение услуг также могут предоставляться дилерами, банками развития или институтами микрофинансирования.

53. Там, где расширение сетей не представляется непосредственно возможным, необходимо применять комплексные и децентрализованные

подходы к удовлетворению местных потребностей с учетом особенностей районов. Эти решения требуют использования местных природных, людских и организационных ресурсов. Они также требуют укрепления потенциала, чтобы местные общины могли разрабатывать и осуществлять программы. Важное значение также имеет предоставление различных вариантов. В том случае, если первоначально можно приобрести небольшие системы и впоследствии «усовершенствовать» или расширить их, сельские жители в меньшей степени будут чувствовать себя изолированными от процесса развития, происходящего в городах.

54. Наличие других элементов обслуживания, таких, как дороги и связь, а также объекты здравоохранения и образования, рынки, здания, оборудование и квалифицированный персонал, увеличивает экономические и социальные выгоды энерго- и водоснабжения в сельских районах. Например, предоставлению энергоуслуг, предназначенных для повышения производительности сельского хозяйства, может содействовать наличие дорог от ферм к рынкам. В целом, благоприятное окружение может стимулировать рынки услуг в сфере энергетики, водоснабжения, санитарии и транспорта в сельских районах и более оперативное и эффективное удовлетворение существующих потребностей.

3. Региональное сотрудничество

55. С учетом большого числа трудностей национальные усилия должны обеспечить преемственность и последовательность различных региональных платформ действий, таких, как «зеленый» рост. Наиболее важная задача заключается в достижении регионального консенсуса в целях обеспечения безопасности использования ресурсов. Ввиду быстрого истощения природных ресурсов региона их добыча будет становиться все более дорогостоящей и потенциально опасной для экосистем и будущих поколений. Обеспечение водной, энергетической и жилищной безопасности потребует чрезвычайно тщательного планирования процесса использования дефицитных и часто совместно используемых ресурсов. Для того чтобы избежать ошибок прошлого, требуется обеспечить политическую координацию на высоком уровне.

56. Предоставление услуг для всех стоит в центре региональной цели и обеспечения открытого развития. Практический опыт регионального сотрудничества в предоставлении услуг может служить руководством и основой как для национальных, так и для местных программ. Надлежащие механизмы регионального сотрудничества также могут содействовать налаживанию связей между существующими региональными и национальными платформами и рамками, а также привлечению большего политического внимания к предоставлению услуг сельскому и городскому малоимущему населению.

57. ЭСКАТО тесно сотрудничает с правительствами и партнерами в целях пропаганды деятельности регионального органа координации высокого уровня по вопросам рационального использования водных ресурсов, а именно – Совета министров по вопросам безопасности водных ресурсов. Региональное сотрудничество также необходимо для улучшения координации между различными уровнями управления на основе обмена надлежащими видами практики и полученными уроками, а также при помощи региональных программ сокращения масштабов бедности. Для поощрения регионального сотрудничества следует задействовать региональные группировки и существующие механизмы, такие, как Южнотихоокеанская комиссия по

прикладным наукам о Земле (СОПАК), Комиссия по реке Меконг и Ассоциация государств Юго-Восточной Азии.

58. С учетом быстро происходящих изменений в сфере технологий, включая новаторские децентрализованные решения, необходимо еще больше укрепить потенциал и сотрудничество по линии Юг-Юг для обмена знаниями об эффективном с точки зрения затрат и устойчивом предоставлении услуг. Следует проводить исследования, выявлять и распространять «зеленые» варианты решений с тем, чтобы обеспечить рост и всеобщее предоставление услуг без ущерба для ценных природных ресурсов.

59. Комитет, возможно, пожелает рассмотреть эти вопросы и представить секретариату руководство о направлении его будущей работы.

- - - - -