



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
14 March 2001
Russian
Original: English

Комиссия по устойчивому развитию, выступающая в качестве Подготовительного комитета Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию Организационная сессия

Пункт 3 предварительной повестки дня*

30 апреля — 2 мая 2001 года

Ход подготовки ко Всемирной встрече на высшем
уровне по устойчивому развитию на местном,
национальном, субрегиональном, региональном и
международном уровнях, а также подготовительные
мероприятия основных групп

Устойчивое развитие населенных пунктов и экологически безопасное удаление твердых отходов**

Доклад Генерального секретаря

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Содействие устойчивому развитию населенных пунктов	4–18	3
A. Совершенствование городского управления	8–11	4
B. Совершенствование инфраструктуры и услуг	12–14	5
C. Жилье для всех	15–18	5

* E/CN.17/2001/PC/1.

** Настоящий доклад был подготовлен Центром Организации Объединенных Наций по населенным пунктам в качестве координатора осуществления глав 7 и 21 Повестки дня на XXI век при содействии других учреждений Организации Объединенных Наций и международных организаций. В докладе представлен краткий фактический обзор, который предназначается для оповещения Комиссии об основных событиях в рассматриваемой области.

III. Экологически безопасное удаление твердых отходов в устойчивых населенных пунктах	19–29	6
A. Минимизация отходов	19–22	6
B. Содействие экологически безопасному удалению, обработке и утилизации отходов	23–26	6
C. Расширение сферы обслуживания, связанного с удалением отходов	27–29	7
IV. Вопросы для дальнейшего рассмотрения	30–36	7

I. Введение

1. Нынешнее состояние населенных пунктов во всем мире, о которых сообщается в третьем глобальном докладе о населенных пунктах, работа над которым завершается в настоящее время для целей его представления на встрече, посвященной пятилетнему обзору Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), вызывает серьезную озабоченность. Несмотря на продолжающиеся усилия правительств и их партнеров, в городах по-прежнему широко распространена нищета и в большинстве стран не произошло существенного улучшения условий жизни. Развитие устойчивых населенных пунктов, в соответствии с призывом, содержащимся в главе 7 Повестки дня на XXI век и подтвержденным в Повестке дня Хабитат, по-прежнему представляет собой проблему для всех заинтересованных сторон, включая женщин, во всех странах. Для решения этой задачи необходимы политические меры, которые основываются на принципах партнерства, участия и децентрализации. Кроме того, ясно, что касающиеся населенных пунктов измерения общего процесса устойчивого развития должны охватывать как сельские, так и городские районы.

2. Увеличение темпов производства твердых отходов как в развитых, так и в развивающихся странах серьезно затруднило процесс улучшения экологического и санитарного состояния населенных пунктов. Экологически безопасное удаление твердых отходов необходимо рассматривать в местных и национальных стратегиях, предназначенных для поощрения развития устойчивых населенных пунктов.

3. В этом докладе рассматриваются достижения и ограничения в обеих областях. По мере возможности в нем определяются связи между устойчивым развитием населенных пунктов и экологически безопасным удалением твердых отходов.

II. Содействие устойчивому развитию населенных пунктов

4. На международном, региональном, национальном и местном уровнях удалось получить ряд достижений в связи с учетом принципов

партнерства, участия и децентрализации и выявлением надлежащих видов практики для их реализации на комплексной основе. Были достигнуты большие успехи в области легитимизации гражданских групп, организаций низового уровня и гражданских лидеров, особенно на местном уровне. На международном, национальном и местном уровнях были налажены партнерские отношения между частным сектором, правительствами, местными органами власти и другими субъектами гражданского общества. После проведения Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) значительные достижения были получены по вопросам децентрализации. После проведения четвертой Всемирной конференции по положению женщин учет гендерной проблематики стал во все большей степени рассматриваться в качестве имеющего особое значение вопроса применительно к участию, управлению городами и принятию решений, а также в связи с вопросом о равном доступе к земле, имуществу и правам наследования.

5. Ряд международных программ по окружающей среде городов, таких, как программа Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) «Реализация Повестки дня на XXI век на местном уровне» и совместная Программа управления городами (ПУГ) Хабитат/Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), нацелены на поощрение и поддержку таких принципов освоения окружающей среды, широкомасштабного участия и общесистемных межсекторальных процессов в рамках основных городских демонстрационных проектов, межучрежденческого сотрудничества и национальных программ освоения имеющегося опыта. «Программа местных повесток дня на XXI век» Международного совета по местным экологическим инициативам (МСМЭИ) является еще одним примером инициативы по повышению степени осведомленности, приверженности и увеличению вклада местных органов власти в процесс устойчивого развития населенных пунктов и рационального использования окружающей среды в глобальном масштабе. Сотрудничество МСМЭИ позволяет предупреждать дублирование, получать экономию, обусловленную эффектом масштаба, обмениваться опытом и распространять информацию о полученных уроках среди

максимально широкой аудитории, например в результате участия МСМЭИ в деятельности Союза европейских федералистов (СЕФ).

6. Среди препятствий на пути к поощрению устойчивого развития населенных пунктов следует указать недостаточную степень сотрудничества, неэффективность деятельности по созданию равных возможностей для всех, обеспечивающих учет интересов и чаяний слабых с политической точки зрения членов общества в процессе принятия решений и проведения законодательной реформы, а также наличие разрыва между передачей обязанностей и передачей полномочий, ресурсов и механизмов для обеспечения доходов.

7. Центральное место в процессе развития устойчивых населенных пунктов сохраняет деятельность по мобилизации достаточного объема людских и финансовых ресурсов в целях укрепления потенциала и улучшения условий для содействия распространению надлежащих видов практики, поддержки партнерских отношений между центральными и местными органами правительства по вопросам разработки политики, претворения надлежащей политики в эффективные и устойчивые действия на местном уровне и для расширения возможностей малоимущего, находящегося в изоляции и маргинализованного населения в полной мере участвовать в процессе осуществления Повестки дня на XXI век и Повестки дня Хабитат и получать пользу от этого.

А. Совершенствование городского управления

8. Существенного прогресса удалось добиться в различных странах и городах в связи с разработкой механизмов по обеспечению надлежащего городского управления. Соответствующие достижения можно сгруппировать по трем общим категориям, а именно: поощрение децентрализации и укрепление местных органов власти; содействие участию и привлечение гражданского общества; и обеспечение транспарентного, подотчетного и эффективного управления городами.

9. Конституционные реформы, которые предусматривают периодическое проведение выборов, наличие независимого парламента и передачу полномочий и обязанностей местным

органам правительства, содействовали децентрализации и укреплению местных органов власти. Для поддержки местных органов власти в связи с принятием новых обязанностей были разработаны системы законов и процедуры подготовки бюджетов. Такие системы также содействовали расширению базы налогообложения местных органов власти. Для содействия местным органам правительств в деле повышения степени своей эффективности, гибкости и подотчетности перед их гражданами было начато осуществление ряда отличных программ укрепления потенциала.

10. Правительства на различных уровнях осуществляли инициативы, которые содействуют эффективному проведению консультаций с заинтересованными сторонами и укреплению политических, административных и финансовых мероприятий на местном уровне. Активно проходил процесс развития организаций граждан, которые, оказывая давление на городские власти, требовали расширить их участие в управлении и подчеркивали необходимость обеспечения большей степени равноправия при определении инвестиционных приоритетов.

11. Вопросы рационального управления рассматривались в сотрудничестве с государственными и частными органами на различных уровнях, включая партнерские отношения между государственным и частным сектором, контрактные процедуры и механизмы совместного финансирования. В этом контексте были осуществлены конкретные меры по повышению транспарентности и повышению подотчетности местных органов власти, включая транспарентные процедуры проведения торгов, подготовку независимых докладов о ревизии, осуществление мер по сокращению масштабов коррупции, принятие положений о регулярном информировании об имуществе государственных деятелей и избранных представителей, создание механизмов оповещения общественности, таких, как отчеты, опубликование документации по всему процессу планирования и участия как в рамках крупномасштабных, так и в рамках небольших проектов, а также организация открытых и свободных дискуссий по проблемам городов и рационального управления в средствах массовой информации. Учреждения Организации Объединенных Наций активно поддерживают

деятельность по улучшению городского управления, например, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) осуществляет это через свое Бюро по вопросам политики в области развития, а Хабитат — через свою Глобальную кампанию за обеспечение рационального управления городским хозяйством.

В. Совершенствование инфраструктуры и услуг

12. Хотя предпринимались достойные похвалы усилия по расширению охвата инфраструктурой и услугами, по-прежнему увеличивается общее число людей, не располагающих доступом к базовым услугам. Много учреждений, оказывающих помощь в целях развития, и частный сектор начали работать непосредственно с общинами и небольшими независимыми службами. Их усилия дополнялись программами, предназначенными для налаживания партнерских отношений между местными органами власти и службами и общинами. Местные повестки дня на XXI век, демонстрации устойчивых городов или подобные мероприятия содействовали созданию необходимых рамок для таких партнерских отношений, в том числе для мобилизации ресурсов, распределения обязанностей, обеспечения подотчетности участвующих сторон и создания механизмов для совместного несения рисков и получения благ.

13. Во многих странах были проведены реформы сектора инфраструктуры в целях привлечения чрезвычайно необходимого капитала. В дополнение к обычным средствам, поступающим от многосторонних и двусторонних учреждений, новаторские механизмы финансирования позволяют мобилизовывать инвестиции непосредственно из частного сектора для коммерческих коммунально-бытовых предприятий и служб. В этом контексте возникли и оказались плодотворными новые партнерские отношения между частным сектором и общинами.

14. Стратегии в области охраны окружающей среды и управления спросом рассматриваются в качестве одного из важных инструментов, позволяющих местным органам власти лучше управлять инфраструктурой и службами. В первом случае службы разрабатывают долгосрочные стратегии для оценки и управления спросом на услуги в рамках природоохранных мероприятий, а

также планы действий в целях удовлетворения потребительского спроса. Эти стратегии и планы позволяют местным органам власти повышать эффективность и обеспечивать равноправие в ходе предоставления услуг и мобилизации ресурсов. Например, в секторе водоснабжения были созданы учреждения для управления водосборными бассейнами, которым поручено координировать на национальном, провинциальном и местном уровнях деятельность всех субъектов в области использования водных ресурсов городов.

С. Жилье для всех

15. Концентрация малоимущего и бездомного населения и трущоб во все большей степени ассоциируется с ростом городского населения в мире. Этот рост городов в большинстве случаев носит неформальный и незапланированный характер, в результате чего люди часто селятся в нежелательных или опасных районах. В последние 10 лет стало совершенно ясно, что положение малоимущего населения мира продолжало ухудшаться.

16. Неформальные поселения существуют и расширяются в результате нехватки земли, наличия спекулятивных сделок, тенденции к чрезмерному регулированию и нормативных рамок, положений и административных процедур, которые, в лучшем случае, не учитывают потребности малоимущего населения городов, а в большинстве случаев носят враждебную направленность по отношению к ним.

17. Вопрос о безопасности владения землей рассматривается в качестве основного аспекта применительно как к сельским, так и к городским районам. Одним из ключевых элементов обеспечения устойчивого развития сельских районов является гарантируемый законом доступ к имуществу для малоимущего и безземельного населения сельских районов. Одним из возможных результатов необеспеченного владения в рамках ускоряющегося процесса урбанизации является то, что сельское малоимущее население станет городским малоимущим населением, в отношении которого сохраняются те же самые проблемы необеспеченности владения. Гарантия владения является ключевым элементом любого комплексного подхода к улучшению доступа городского малоимущего населения не только к

жилью и другим базовым социальным службам, но также и возможностей для трудоустройства и прямой политической представленности.

18. Содействуя достижению цели обеспечения жилья для всех, возглавляемая Хабитат Глобальная кампания по обеспечению гарантий владения жильем преследует цель создать условия для улучшения доступа малоимущего населения мира к жилью, прежде всего в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Центральное место в инициативе Кампании занимают политические рамки, в которых признается важное значение задействия малоимущего населения мира в качестве активного партнера по вопросам развития. Инициатива Глобальной кампании по обеспечению гарантий владения жильем связана с Глобальной кампанией за обеспечение рационального управления городским хозяйством, предназначенной для улучшения систем местного управления.

III. Экологически безопасное удаление твердых отходов в устойчивых населенных пунктах

A. Минимизация отходов

19. Показатели увеличения объема отходов возрастают беспрецедентными темпами как в развитых, так и в развивающихся странах. То, что раньше было скромной задачей муниципалитетов, приобрело в настоящее время характер крупной экологической проблемы. Отходы, образующиеся в городах, напрямую связаны с их относительным богатством. Отходы с низкой плотностью содержат большие объемы упаковочных материалов, пластмасс и бумаги, потребляемых богатыми слоями общества. Отходы с высокой степенью плотности и большим содержанием влаги являются продуктом жизнедеятельности менее состоятельных слоев общества. Различные виды отходов требуют различных вариантов переработки/удаления.

20. Увеличилась доля опасных отходов, образующихся в домашних хозяйствах/на малых предприятиях/в больницах. Этот процесс плохо контролируется, и имеется ряд конкретных видов отходов, которые бесконтрольно поступают в окружающую среду. Большинство местных органов

власти/частных подрядчиков не располагают возможностями для удаления таких разнообразных видов образующихся отходов.

21. Муниципальные органы зачастую тратят 20–30 процентов средств своих бюджетов на уборку и удаление отходов. Основная часть этих расходов — приблизительно 70 процентов — связана с затратами на транспортировку. Расходы дополнительно увеличиваются в результате низкой эффективности деятельности по сбору по причине ненадлежащего составления маршрутов и планирования и обслуживания транспортных средств.

22. Повышение цен на землю и сокращение ее площадей в городских центрах и вокруг них все больше затрудняют удаление отходов и приводят к увеличению затрат на него. Все более трудно становится найти пригодное место, которое обеспечивает экономически обоснованный вариант удаления отходов.

B. Содействие экологически безопасному удалению, обработке и утилизации отходов

23. Во многих странах деятельность по удалению отходов по-прежнему очень несовершенна. Сброс отходов осуществляется бесконтрольно, и опасные отходы удаляются вместе с неопасными на тех же свалках. Это не только приводит к возникновению большой опасности для рабочих, занятых удалением отходов, но также и для тех, кто проживает поблизости от объектов для удаления отходов или получает их доход из таких источников. В настоящее время многие города близки к кризисной ситуации в том, что касается экологических и затрагивающих здоровье издержек, связанных с удалением твердых отходов. На деле в некоторых городах уже отмечались эпидемии, приведшие к значительным экономическим потерям в результате сокращения потоков туристов и экспортного потенциала. Малоимущее население городов больше всего страдает в результате ухудшения их непосредственных условий жизни. В развивающихся странах, где значительная часть малоимущего населения городов участвует в сборе и переработке отходов в качестве средства получения доходов, существует большая опасность

для здоровья, связанная с переработкой отходов, особенно для детей. Также отмечается значительное распространение инфекционных заболеваний (таких, как лихорадка денге), причиной которых может служить ненадлежащее удаление твердых отходов.

24. Помещения для хранения отходов в домах также часто являются неадекватными. Контейнеры не предназначены для эффективного хранения поддающихся гниению отходов в условиях тропического климата в странах с низкой эффективностью сбора отходов. Во многих муниципалитетах показатели эффективности деятельности по сбору отходов могут не достигать 30 процентов от объема образующихся отходов. Возникающие на свалках в результате разложения отходов газы, такие, как метан и двуокись углерода, в значительной степени содействуют выбросу парниковых газов. Сжигание отходов должно осуществляться контролируемым образом, с тем чтобы избежать ущерба окружающей среде. Многие установки для сжигания эксплуатируются не на оптимальных температурах, в результате чего не обеспечивается разложение опасных отходов на безопасные продукты.

25. Значительная доля городских отходов носит органический характер — до 70 процентов в развивающихся регионах. Это не только является ресурсом, который можно повторно использовать, но также можно сказать, что задействование ценного и дефицитного пространства для свалок носит неустойчивый характер. Кроме того, органические отходы, удаляемые на свалке, приводят к значительному увеличению объема выбросов парниковых газов. В городах, где их повторное использование в сельском хозяйстве является одной из возможностей, компостирование и утилизация представляют собой обоснованный вариант.

26. В развитых странах были получены технологические достижения в сфере переработки отходов, обусловленные использованием переработанных материалов, например, повысилось качество бумаги, получаемой из макулатуры. В то же время предпочтение часто отдается товарам, произведенным из сырья, а не из переработанных материалов, особенно в тех случаях, когда важное значение имеет качество конечного продукта.

С. Расширение сферы обслуживания, связанного с удалением отходов

27. Производство отходов, в отличие от многих других услуг или сырьевых товаров, трудно поддается измерению, и поэтому сборы, связанные со сбором и удалением отходов, трудно поддаются расчету. В частности, местным органам власти необходимы более надежные данные о производстве отходов, с тем чтобы они могли взимать с пользователей плату с учетом производимого ими объема отходов и реальной стоимости их удаления. Переработка ряда опасных отходов при помощи специализированных процессов связана с большими затратами. Надежные данные о производстве отходов также позволяют усовершенствовать службы переработки отходов.

28. С учетом все большей тенденции в направлении приватизации служб и стремления повысить эффективность отмечается все большая необходимость в законодательных рамках, которые обеспечивают удовлетворительное регулирование деятельности по сбору и удалению твердых отходов. Часто забывается о небольших частных предприятиях по переработке отходов, которые, однако, могут играть ключевую роль в общей городской стратегии обработки отходов. Контракты и законодательство по вопросам приватизации должны быть достаточно гибкими и обеспечивать участие небольших компаний, представляющих услуги, особенно в городских районах, в которых проживает менее состоятельное население.

29. Несмотря на большое число примеров правильного подхода, в различных странах мира по-прежнему применяются в основном отсталые технологии, особенно в том, что касается сбора твердых отходов. Часто транспортные средства для сбора отходов не приспособлены к климатическим или дорожным условиям, что зачастую приводит к тому, что значительная часть транспортных средств местных органов власти находится в нерабочем состоянии. Когда возможно, местные технологии следует адаптировать, или необходимо перерабатывать импортные технологии с учетом более уместных спецификаций. Кроме того, оборудование для переработки твердых отходов плохо эксплуатируется и обслуживается. Во многих местных органах власти обслуживание в большей

мере применяется в ответ на повседневные кризисные ситуации и не носит превентивного характера.

IV. Вопросы для дальнейшего рассмотрения

30. Огромная степень концентрации крайней нищеты в городах обуславливает возникновение ряда трудных директивных вопросов, которые необходимо рассмотреть в рамках основывающегося на правах человека подхода к развитию с уделением особого внимания равенству мужчин и женщин. Этот подход включает права человека в общие рамки развития с уделением особого внимания, например необходимости ликвидации социальной и правовой дискриминации женщин, как в случае прав наследования. Он связан с необходимостью улучшить предоставление и увеличить наличие земли в городах, которая была бы доступной по стоимости и надлежаще располагалась для целей развития за счет самопомощи.

31. Принимая во внимание все большее признание взаимодополняемости сельских и городских районов, следует разработать политические меры, которые позволят удовлетворить потребности в создании сбалансированной городской сети, признающей связи между крупными, малыми и средними городами и прилежащими внутренними районами. Надлежащие системы населенных пунктов имеют важное значение для сбыта сельскохозяйственной продукции и создания дополнительной стоимости за счет первичных вводимых факторов производства. В конечном счете такие системы имеют важное значение для поощрения экономического роста, создания рабочих мест и ликвидации нищеты как в сельских, так и городских районах.

32. Задача в быстро расширяющемся секторе инфраструктуры заключается в том, чтобы страны создали эффективные системы управления и административные механизмы для действенного и справедливого предоставления услуг. Ряд международных учреждений помогают правительствам при помощи программ укрепления потенциала в этой связи.

33. Срочно необходимо улучшить информированность об эффективных методах удаления твердых отходов и о содействии этой деятельности устойчивому развитию населенных пунктов. Особое внимание следует уделить сокращению объема отходов. Эффективная служба удаления твердых отходов должна обеспечивать надлежащее сочетание усилий государственных, частных и общинных субъектов с учетом потребностей городов. Потенциал на уровне городов должен использоваться в целях развития простых систем управленческой информации, которые позволят секторам переработки отходов оптимизировать использование компаний, предоставляющих услуги.

34. В развивающихся странах следует в большей мере поощрять переработку отходов в неформальном секторе. Маломасштабные инициативы в области переработки отходов обеспечивают чрезвычайно необходимый доход для малоимущего населения городов. Во многих городах мира имеются отдельные примеры надлежащего подхода. Однако они просто не признаются или не воспроизводятся в других местах.

35. Следует поощрять обмен информацией и данными об экологически безопасном удалении твердых отходов. При мониторинге, оценке и распределении такой информации и данных важное значение будет иметь разработка и использование показателей устойчивости.

36. Более строгий контроль за неадекватным удалением отходов на свалках требует обеспечить демонстрацию надлежащих видов практики в сфере налогообложения мусорных свалок и таких других экономических инструментов, которые могут содействовать местным органам власти в установлении более строгого контроля за выполнением экологических требований. Производители и поставщики оборудования для переработки твердых отходов нуждаются в надлежащем форуме для обеспечения производства оборудования, которое пригодно для удовлетворения различных потребностей городов и местных органов власти во всем мире. Информация о правильных методах работы, поступающая из неформального сектора удаления отходов во многих странах, должна учитываться в общей стратегии

переработки твердых отходов для конкретных городов.
