



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/AC.25/2004/4
19 November 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Региональный форум по осуществлению решений
в области устойчивого развития

Женева, 15-16 января 2004 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

***УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН:
ПРОГРЕСС И ВЫЗОВЫ****

Доклад, подготовленный консультантом и доработанный секретариатом ЕЭК ООН

* Полные варианты справочных материалов, упоминаемых в настоящем документе, размещены на вебсайте ЕЭК ООН по следующему адресу:
http://www.unecce.org/env/wgso/Sustainable%20Development/sd_forum.jan2004.htm.

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> |
|--|---------------|
| Резюме | 1 - 13 |
| <u>Глава</u> | |
| I. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ: ПРИЗЫВ К ДЕЙСТВИЯМ | 14 - 25 |
| Введение | 14 - 18 |
| А. Обязательства по обеспечению устойчивого развития населенных пунктов в регионе ЕЭК ООН | 19 - 25 |
| II. ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ | 26 - 61 |
| А. Экономические и социальные перемены | 23 - 37 |
| В. Перемены в области экологии и градостроительства | 38 - 61 |

РЕЗЮМЕ

Устойчивое развитие населенных пунктов: призыв к действиям

1. Настоящий доклад содержит обзор прогресса, достигнутого в деле обеспечения устойчивого развития населенных пунктов в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Основой для проведения данного обзора послужили обязательства, закрепленные в Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век (A/RES/S-19/2) и Йоханнесбургском плане выполнения решений. С учетом исключительно важного вклада, который города способны внести в усилия по обеспечению устойчивого развития, основное внимание уделяется устойчивому развитию городов и стратегическим региональным приоритетам, определенным в Стратегии *ЕЭК ООН* в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке (ECE/HBP/120). Ввиду разнообразия ответов основное внимание уделяется крупным достижениям в работе по различным составляющим устойчивости, а также новым вызовам и возможностям в следующих четырех тематических областях: i) управление городским хозяйством и городская администрация; ii) планирование землепользования для обеспечения устойчивости; iii) управление земельными ресурсами и iv) предоставление доступного жилья.

Тенденции и вызовы в области обеспечения устойчивого развития населенных пунктов

2. Страны - члены ЕЭК ООН с традиционной рыночной экономикой характеризовались в прошедшее десятилетие высокими темпами экономического роста и достигли значительного прогресса в осуществлении своей программы структурных реформ. Данный рост несмотря на неустойчивость своей динамики позволил повысить уровень жизни в Западной Европе и Северной Америке. Что касается экологии, то определенный прогресс был достигнут в деле устранения зависимости между экономическим ростом, загрязнением и использованием природных ресурсов. Несмотря на эти достижения более 56 млн. человек в странах Европейского союза живут на грани нищеты, а каждый их десятый житель - в условиях "постоянной нищеты", что стало острой социальной и политической проблемой.

3. Для стран с переходной экономикой региона ЕЭК ООН этот период был отмечен исключительно глубокими изменениями в политической, экономической и социальной сферах. В Центральной и Восточной Европе большинство стран создали действенную рыночную экономику, превысили уровень выпуска с начала 90-х годов и осуществили переход к децентрализованной политической и административной системе.

В Содружестве Независимых Государств (СНГ)¹ достигнутый странами прогресс в области структурной перестройки и проведения политических реформ был неодинаковым. В то время как в этих странах в момент начала реформ нищета в нынешнем понимании данной концепции не существовала, на сегодняшний день в них за чертой нищеты проживают более 100 млн. человек. Доля населения с доходом менее 1 долл. США в день достигла внушающего тревогу уровня в Таджикистане, Узбекистане и Республике Молдова. Стремительно росло число беженцев. Около 45 млн. человек в настоящее время проживают в странах, переживших тяготы войны или гражданских беспорядков. Почти 40 000 человек были убиты и около 7 млн. стали беженцами или внутренними перемещенными лицами. Переход к рыночной экономике и демократии не смог обеспечить одинаковых выгод для всех стран с переходной экономикой и/или всех групп общества.

4. Данные события заложили основу для осуществления политических реформ, направленных на обеспечение устойчивого развития населенных пунктов. Регион ЕЭК ООН характеризуется высоким уровнем урбанизации, поскольку более 75% его населения проживает в городских районах. В то же время отмечается возрастание сложности проблем, связанных с функционированием городов. Вопросы функционирования городов имеют чрезвычайно важное значение для обеспечения устойчивого развития, особенно с учетом роста масштабов нищеты в городах и ухудшения состояния их окружающей среды. В странах с переходной экономикой широкомасштабная приватизация жилья проживающими в нем квартиросъемщиками привела к возникновению проблем с обеспечением его надлежащего технического обслуживания. Группы населения с низким уровнем доходов имеют мало шансов получить социальное жилье в силу малого объема существующего в настоящее время фонда такого жилья. Устойчивое оказание базовых коммунально-бытовых услуг по-прежнему является проблемой, что имеет критические последствия для окружающей среды. Города вынуждены обеспечивать оказание адекватных услуг в сфере водоснабжения и канализации, сбора и удаления твердых отходов и общественного транспорта в условиях технических и бюджетных ограничений. Муниципалитеты стали кризисными менеджерами, обладающими многочисленными обязанностями, но при этом весьма ограниченными бюджетными полномочиями. Эти неподкрепленные финансированием мандаты привели к стратегическому сворачиванию капитальных затрат и дальнейшему ухудшению качества базовых услуг.

5. Страны региона ЕЭК ООН интегрировали, хотя и в различной степени, вопросы устойчивого развития населенных пунктов в свои национальные стратегии устойчивого развития. Это создало стимулирующую основу для проведения деятельности на местном уровне, а ряду местных органов власти удалось создать коалиции и партнерские союзы в

целях обеспечения экономического развития, учета потребностей всех социальных групп и создания благоприятной экологической обстановки в своих городах. Управление городским хозяйством как процесс принятия решения содействует разработке программ и услуг, эффективно способствующих обеспечению различных составляющих устойчивости на основе сотрудничества. Около 6 400 муниципалитетов разработали программы "местной Повестки дня на XXI век", содействующие внедрению эффективной практики и передовых методов.

6. Устойчивое планирование землепользования играет важную роль в интеграции данных вопросов в политику и содействует формированию важных синергетических связей, которые играют роль определяющих факторов в обеспечении последовательного прогресса в направлении устойчивого развития. Последние события свидетельствуют о том, что ряд городов сделали свой выбор в пользу процессов стратегического планирования, опирающихся на принципы и рамки устойчивого развития. В регионе ЕЭК ООН активизировался процесс реконструкции городов. Поиски эффективных стратегий реконструкции городов в целях создания новых рабочих мест, реутилизации заброшенных промышленных зон и улучшения существующей инфраструктуры содействовали внедрению новых моделей и инструментов планирования, учитывающих одновременно проблемы физической ветхости инфраструктуры, социальной маргинализации и ухудшения состояния окружающей среды в местных общинах.

7. В странах с переходной экономикой экономические и социальные перемены привели к потрясениям и возникновению разногласий в процессе планирования. В то время как в некоторых столицах были приняты генеральные планы развития нового поколения, направленные на обеспечение устойчивого планирования землепользования, в других городах реформе планирования уделялось меньше внимания, поскольку первоочередными для них являлись проблемы борьбы с нищетой и обеспечения макроэкономической стабильности. Существует общее недоверие к тому, что планирование землепользования может закладывать ориентиры для развития. Неэффективные бюрократические процедуры планирования и отсутствие адекватного институционального потенциала во многих случаях привели к частным корректировкам старых планов в ответ на вызовы развития.

8. В регионе ЕЭК ООН правительства содействовали внедрению надлежащей практики землепользования с точки зрения создания пространственно интегрированных, эффективных рынков жилья, земли, недвижимости и услуг общественного транспорта. В большинстве стран с переходной экономикой правительства провели широкомасштабную приватизацию земель, однако с различной степенью успеха. Перемены, произошедшие в правах собственности на землю, носили исключительно

глубокий характер. Так, например, в Российской Федерации свыше 50 млн. граждан и юридических лиц приобрели права частной собственности на землю и 129 млн. гектаров земель, что сопоставимо с территорией Западной Европы, перешли в частную собственность. Наряду с правовыми и институциональными реформами, связанными с земельным кадастром и оценкой земель, приватизация также содействовала созданию современной системы управления земельными ресурсами. Однако ее внедрению на практике препятствуют многочисленные проблемы: i) невнятная земельная политика; ii) неэффективный контроль вследствие неадекватного институционального потенциала; и iii) отсутствие транспарентности в сфере реституции и приватизации земель. Эти процессы сопровождаются захватом сельскохозяйственных земель на периферии городов и ростом незаконных поселений (пример в Тиране, Тбилиси и Ереване). Неэффективность административных систем в сочетании с проблемой нищеты в городах создает порочный круг экономической и социальной неустроенности.

9. Проведенные в прошедшее десятилетие в регионе ЕЭК ООН жилищные реформы содействовали осуществлению политики, направленной на утверждение ведущей роли рыночных сил и сокращение вмешательства со стороны государства. Удельный вес собственников жилья возрос в некоторых странах с переходной экономикой до 90%, что было обусловлено массовой приватизацией государственного жилья, причем новое строительство сократилось до исторически низких уровней. Разрыв между доходами и стоимостью жилья продолжал увеличиваться, особенно в быстро растущих городских районах, что делало жилье все менее доступным. Одной из актуальных проблем является проблема бездомных, число которых в Европейском союзе и Соединенных Штатах составило в 2002 году 6 млн., причем еще 23 млн. человек проживали в неудовлетворительных условиях.

10. В странах с переходной экономикой государственный фонд *социального жилья* сократился в результате массовой приватизации. Местным органам власти досталось самое ветхое жилье, которое находится в плохом состоянии. Большинство стран прекратили строительство нового социального жилья. События последнего десятилетия свидетельствуют о том, что правительства не сумели интегрировать реформы в области социального жилья в более широкий процесс перестройки системы социального обеспечения. Существует настоятельная потребность в привлечении правительств к работе по поощрению инвестиций в реабилитацию существующего жилищного фонда, а также по оказанию помощи оказавшимся на обочине жизни группам населения в получении доступа к социальному жилью.

11. В этом контексте реконструкция многоэтажных зданий является потенциально одной из наиболее масштабных задач, стоящих перед муниципалитетами стран с

переходной экономикой, поскольку отсутствие ремонтных работ приведет к возникновению массы конструкционных проблем в случае более 40% городского жилищного фонда. Основными факторами, препятствующими модернизации мест общественного пользования/конструкционных элементов в жилых домах, являются дефицит средств для финансирования жилья и отсутствие адекватных правовых норм. В последнее время большинство стран приняли законы, регулирующие деятельность ассоциаций собственников жилья. Данное законодательство обеспечило основу для самоорганизации собственников, механизмы принятия решений, а также механизмы для обеспечения соблюдения норм и обязательств. Ключевым вопросом является осуществление соглашений, заключенных в рамках таких ассоциаций.

Будущие перспективы

12. На своей шестьдесят четвертой сессии Комитет ЕЭК ООН по населенным пунктам подтвердил свою приверженность принципам устойчивого развития и признал, что политические реформы, направленные на обеспечение социальной стабильности и социальной справедливости, должны стать одним из ключевых элементов местных и национальных стратегий в области обеспечения устойчивого развития населенных пунктов. На местном уровне было определено три основных приоритета: i) обеспечение устойчивого качества жизни в населенных пунктах благодаря комплексному стратегическому планированию; ii) сосредоточение внимания на проведении устойчивых жилищных реформ и обеспечении социальной справедливости, в частности путем возрождения оказавшихся в неблагоприятном положении общин; iii) пропаганда эффективной практики управления земельными ресурсами в целях обеспечения социальной справедливости за счет уделения повышенного внимания транспарентности и эффективности для обеспечения добросовестной конкуренции и гарантий имущественных прав.

13. На национальном и международном уровнях необходимо создать более благоприятные и стимулирующие рамки политики, которые бы признавали важность городских проблем. Принятие на вооружение такого стратегического подхода в странах с переходной экономикой позволит принимать программные меры по решению насущных городских проблем, обладающие высоким эффектом с точки зрения сокращения масштабов нищеты в общенациональном масштабе, обеспечения роста в интересах всех групп населения и улучшения состояния окружающей среды. Международные организации, включая двусторонние и многосторонние агентства, ассоциации местных органов власти и международные сети поддержки, призваны сыграть исключительно важную роль в этом отношении. Финансовая поддержка и техническая помощь могут содействовать передаче эффективной практики в регионе и наращиванию потенциала.

I. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ: ГЛОБАЛЬНЫЙ ПРИЗЫВ К ДЕЙСТВИЯМ

Введение

14. Целью настоящего доклада является оказание странам ЕЭК ООН помощи в рассмотрении хода работы по выполнению обязательств, достижению целей и решению задач, согласованных в Повестки дня на XXI век, Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век и Йоханнесбургском плане выполнения решений в тематической области населенных пунктов.

15. Он преследует три конкретные цели. Во-первых, он содержит анализ основных региональных тенденций и мер политики, касающихся устойчивого развития населенных пунктов. Особое внимание уделяется городской составляющей устойчивого развития в контексте экономических, социальных и экологических изменений. Во-вторых, данный доклад призван дать обзор основных местных, национальных и международных политических инициатив, содействующих устойчивому развитию населенных пунктов в регионе. В-третьих, с учетом разнообразия моделей развития 55 стран - членов ЕЭК ООН в данном докладе анализируются проблемы и возможности, а также прогресс, достигнутый с момента Встречи на высшем уровне в Рио-де-Жанейро, с уделением особого внимания странам с переходной экономикой. По причине отсутствия в наличии данных по некоторым из этих вопросов регионального и/или городского уровня основное внимание уделяется эффективной практике и инновационным мерам политики, а не систематическим сопоставлениям.

16. Настоящий анализ опирается на существующую информацию, приводимую в докладах правительств, таких, как национальные доклады по оценке, подготовленные к Всемирной встрече по устойчивому развитию, компаративных оценках по данной теме, проведенных ведущими международными организациями и исследовательскими институтами, а также в международных базах данных, и статистическую информацию из официально публикуемых источников. В аналитической части учтены итоги углубленного обсуждения Комитетом ЕЭК ООН по населенным пунктам вопросов реформы политики в целях устойчивого развития, состоявшегося на его шестьдесят четвертой сессии.

17. Были предприняты усилия отразить в настоящем докладе все то огромное разнообразие существующих в регионе ЕЭК ООН политических, экономических, социальных и экологических условий. В состав ЕЭК ООН входят как наиболее экономически развитые, так и наименее развитые страны мира, как страны с давними и

прочными демократическими традициями, так и новые демократические государства, как государства, окружающая среда которых была практически полностью преобразована людьми, так и государства с большими территориями, сохранившимися в естественном и полустественном состоянии. Эти огромные различия в сочетании с радикальными политическими и экономическими переменами в странах с переходной экономикой оказывают глубокое воздействие на устойчивое развитие населенных пунктов. В тех случаях, когда это возможно, анализ хода работы осуществляется на региональной и субрегиональной основе. В целях настоящего доклада выделяются четыре субрегиона: Северная Америка, Западная Европа, Центральная и Восточная Европа и Содружество Независимых Государств (СНГ).

18. Структура настоящего документа соответствует основным категориям признаков, отобранных для представления информации в тематической области населенных пунктов, т.е. группам вопросов, которые были определены в обзорном документе Отдела по устойчивому развитию и приоритетных направлениях деятельности Комитета ЕЭК ООН по населенным пунктам. В главе I содержится обзор глобальных обязательств в области устойчивого развития населенных пунктов и их взаимосвязи с политической повесткой дня стран - членов ЕЭК ООН. Во второй главе описываются основные экономические, социальные и экологические тенденции, наблюдаемые в регионе, а также движущие силы перемен. Особое внимание уделяется различиям и схожим чертам этих процессов, а также основным проблемам в области осуществления инициатив по обеспечению устойчивости, в частности в городских районах. Следующая глава посвящена систематическому обзору возможностей и проблем в следующих областях: i) управление городским хозяйством и городская администрация; ii) планирование землепользования в целях обеспечения устойчивости; iii) управление земельными ресурсами; и iv) предоставление доступного жилья. В ней анализируются основные результаты достигнутые в работе по различным составляющим устойчивости. И наконец, в выводах кратко описываются некоторые основные темы и обращается внимание на альтернативные варианты действий на местном, национальном и глобальном уровнях.

А. Обязательства в области устойчивого развития населенных пунктов в регионе ЕЭК ООН

19. Устойчивое развитие населенных пунктов является многогранным процессом. Главы 7, 10, 21 и 28 Повестки дня на XXI век посвящены устойчивому развитию населенных пунктов, комплексному землепользованию, отходам и санитарии, а также развитию потенциала местных органов власти. В Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век подчеркивается важная роль населенных пунктов в достижении целей устойчивого развития как на местном, так и глобальном

уровнях. В ней также содержится призыв активизировать международное сотрудничество в целях искоренения нищеты. В этом отношении в рамках реализации политики в области планирования землепользования и предоставления коммунальных услуг с учетом интересов нуждающихся в сельских и городских районах необходимо учитывать различные аспекты нищеты.

Вставка 1: Устойчивое развитие населенных пунктов

Очевидна необходимость наращивания усилий и расширения сотрудничества в деле улучшения условий жизни в крупных и других городах, сельских населенных пунктах и сельских районах во всем мире. Урбанизация одновременно создает проблемы и открывает новые возможности. Глобальная урбанизация является межсекторальным явлением, которое оказывает воздействие на все аспекты устойчивого развития. В срочном порядке необходимо полностью выполнить обязательства, принятые на Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ХАБИТАТ II) и отмеченные в ее докладе, а также содержащиеся в Повестке дня на XXI век. Для достижения целей создания адекватного жилья для всех и устойчивого развития населенных пунктов в контексте всемирного процесса урбанизации необходимы новые и дополнительные финансовые ресурсы из различных источников. Для обеспечения более устойчивого развития населенных пунктов необходимо ускорить передачу знаний и технологии, наращивание потенциала, децентрализацию полномочий посредством, в частности, укрепления потенциала на местах и налаживания партнерства между частным и государственным секторами в интересах совершенствования инфраструктуры и социальных услуг и обеспечения экологически рационального управления ими. Необходимо активно поощрять разработку местных программ в рамках Повестки дня на XXI век. Комиссия по устойчивому развитию могла бы разработать глобальные целевые показатели для поощрения кампаний в рамках Повестки дня на XXI век и устранения препятствий на пути осуществления местных инициатив в рамках Повестки дня на XXI век.

Источник: Программа действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век, A/RES/S-19-2, пункт 32.

20. Для оценки прогресса в работе по обеспечению устойчивости в рамках подготовительного процесса "Рио+10" было подчеркнуто пять важных вопросов. Во-первых, международное сообщество должно сосредоточить свои усилия на оперативном осуществлении Повестки дня на XXI век. Во-вторых, три основных составляющих устойчивого развития должны быть более тесно интегрированы в реформу политики. В-третьих, существуют новые реалии, такие, как глобализация, которые

должны использоваться для поощрения равенства и учета потребностей всех категорий населения. В-четвертых, необходимо сосредоточить внимание на некоторых ключевых областях и результатах, которые могли бы содействовать ускорению прогресса в направлении реализации целей устойчивого развития, в особенности в связи с целями развития, сформулированными в Декларации тысячелетия². И наконец, залогом успеха является укрепление институциональных механизмов в целях устойчивого развития.

21. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, которая состоялась в Йоханнесбурге (Южная Африка), акцент был перенесен на обеспечение развития, "которое будет носить устойчивый характер", и гарантирование того, чтобы будущие поколения могли иметь по меньшей мере нынешний уровень благосостояния. Была признана важность вопросов урбанизации, таких, как адекватное жилье, водоснабжение и канализация для достижения устойчивого развития (UNDESA, 2002). Йоханнесбургский план выполнения решений подтверждает принципы Рио и содержит важные ссылки на устойчивое развитие населенных пунктов в разделах, посвященных искоренению нищеты, изменению неустойчивых моделей потребления и производства, защите и рациональному использованию базы природных ресурсов в целях экономического и социального развития и институциональной основы для устойчивого развития. Особое значение для населенных пунктов имеют следующие обязательства:

- a) заставить глобализацию работать на устойчивое развитие: i) интеграция беднейших развивающихся стран в мировую экономику на основе благоприятной политики в области торговли и инвестиций; ii) содействие искоренению нищеты; и iii) поощрение более глубокого понимания взаимосвязей между окружающей средой, нищетой, торговлей и безопасностью;
- b) устойчивое потребление и производство: i) принятие мер, поощряющих переход к более устойчивым моделям производства и потребления; ii) сосредоточение внимания на эффективности использования энергии и устранении зависимости между экономическим ростом и давлением на окружающую среду или базу природных ресурсов;
- c) устойчивое развитие населенных пунктов: i) внедрение эффективных методов городского планирования и управления городским хозяйством; ii) осуществление Программы действий Хабитат применительно к устойчивому процессу градостроительства, обеспечению адекватного жилья и базовых услуг; iii) улучшение жизни к 2020 году 100 млн. жителей трущоб за счет более эффективного управления земельными ресурсами и предоставления адекватного жилья; iv) улучшение состояния базовых систем жизнеобеспечения, включая транспорт, сбор и удаление отходов, управление водными ресурсами и борьбу со стихийными бедствиями;

d) совершенствование управления и демократические процессы: i) усиление роли местных органов власти и развитие партнерства в целях устойчивого развития; ii) совершенствование систем управления в городах и других населенных пунктах, а также наращивание институционального потенциала на национальном/местном уровнях; iii) сосредоточение внимания на создании потенциала в области географических информационных систем (ГИС), методики планирования и рационального управления и совершенствования процессов принятия решений на широкой основе;

e) обеспечение устойчивого развития за счет: i) мобилизации всех источников финансирования; ii) передачи технологии и наращивания потенциала; iii) создания эффективных институциональных структур; и iv) обеспечения более эффективного участия и разработки показателей для мониторинга прогресса в обеспечении устойчивого развития.

22. В регионе ЕЭК ООН приоритетность задач по обеспечению устойчивого развития населенных пунктов является различной в зависимости от страны, что обусловлено неодинаковыми национальными приоритетами, политикой и историческими обстоятельствами этих стран. Несмотря на это, в программах практического осуществления глобальных обязательств подчеркивается взаимосвязь между экономическими, социальными и экологическими компонентами (ЕС 1998; PCSD 1996). Достигнутые результаты, несмотря на то, что они часто измеряются в физическом или экономическом выражении, во все большей степени увязываются с эффективным управлением, социальной справедливостью и участием граждан³. Хотя не существует универсального плана обеспечения устойчивого развития населенных пунктов, ориентиром для принятия стратегических мер политики может служить ряд важных политических документов, одобренных Комитетом ЕЭК ООН по населенным пунктам.

Вставка 2: Стратегия ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни

В настоящем документе излагается стратегический подход и приоритеты, касающиеся решения основных региональных задач в области устойчивого развития. В качестве стратегических направлений для осуществления перемен и деятельности определены следующие пять задач:

- поощрение системы демократического управления, отвечающего потребностям местных общин;
- улучшение экологической обстановки в городах;

- содействие социальному согласию и безопасности;
- поощрение рыночных реформ в жилищном и городском секторах; и
- совершенствование рынков земельной собственности и недвижимости и обеспечение соблюдения прав частных лиц на землю.

Источник: Стратегия ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке, 2000 год.

23. Стратегия ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни, одобренная на Совещании министров в 2000 году, служит важной вехой в определении региональных приоритетов. В ней поддерживаются основные принципы Повестки дня на XXI век и подтверждаются обязательства, содержащиеся в Программе действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век в области населенных пунктов. В качестве таковой она служит общей основой для проведения реформ, направленных на достижение последовательного прогресса в деле обеспечения устойчивости в конкретных условиях региона ЕЭК ООН.

24. Цель Комитета ЕЭК ООН по населенным пунктам заключается в содействии устойчивому развитию населенных пунктов в регионе, повышению социально-экономического благосостояния и в поддержке демократических методов управления. В контексте активного политического диалога с национальными правительствами работа Комитета во все большей степени концентрируется на передаче опыта и знаний и совершенствовании правовых, институциональных и управленческих структур в странах с переходной экономикой. Практическая реализация Стратегии требует применения новаторского подхода с уделением повышенного внимания экономически жизнеспособным, учитывающим интересы всех категорий населения и экологически ответственным и устойчиво развивающимся городам; городам с хорошими условиями жизни, содействующим социальной справедливости и вносящим вклад в прогресс страны в целом (ЕЭК ООН 2003g;e). В ряде политических документов, принятых после Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Комитет вновь заявил о своей приверженности реформам и действиям в целях обеспечения устойчивого развития городов на основе политических реформ в области территориально-пространственной планировки, реконструкции городов, управления жилищным фондом и земельными ресурсами.

25. Основные направления деятельности Комитета, а именно территориально-пространственная планировка, жилищное строительство и управление земельными

ресурсами, обеспечивают широкий набор тематических областей для проведения различных национальных, региональных и международных мероприятий, передачи знаний и совершенствования политики. Основная цель заключается в разработке стратегии в этих трех приоритетных областях, с тем чтобы внести более значительный вклад в подготовку политических и руководящих принципов и рекомендаций для ускорения прогресса в направлении устойчивости на основе социально справедливой политики. Задача интеграции стран с переходной экономикой в европейскую и мировую экономику приобрела еще большую важность в программе работы Комитета и останется одним из его приоритетов (Шмегнерова, 2003 год).

II. ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

26. Страны ЕЭК ООН характеризовались в прошедшее десятилетие высокими темпами экономического роста и добились значительного прогресса в осуществлении своих программ структурных реформ. Под воздействием технологического прогресса и глобализации большинство из них обеспечили увеличение в рамках своей экономики удельного веса сферы услуг (ЕЭК ООН, 2003h). Хотя кривая роста характеризовалась колебаниями, Западной Европе и Северной Америке удалось повысить уровень жизни, а также достичь прогресса в области образования и здравоохранения. Также был достигнут определенный прогресс в области устранения зависимости между загрязнением и использованием природных ресурсов и экономическим ростом. Были снижены выбросы и концентрации некоторых из наиболее вредных загрязнителей воздуха; кроме того, сократилось потребление пресной воды из расчета на душу населения, а площадь лесов увеличилась (ЕЭК ООН, 2002d). Несмотря на данные достижения, нищета, безработица и социальная маргинализация остаются проблемами, вызывающими серьезную озабоченность.

27. Что касается стран с переходной экономикой, то для них этот период был отмечен исключительно глубокими изменениями в политической, экономической и социальной сферах. В Центральной и Восточной Европе большинство стран создали действенную рыночную экономику, превысили уровень экономического выпуска 90-х годов прошлого века и осуществили переход к децентрализованной политической и административной системе. В СНГ прогресс, достигнутый в области структурной перестройки и осуществления политических реформ, был неодинаковым в зависимости от страны. В странах с переходной экономикой обострились проблемы неравенства и нищеты, а бюджетные ограничения привели к ухудшению качества базовых коммунально-бытовых услуг.

28. Данные события заложили основу для осуществления политических реформ, направленных на обеспечение устойчивого развития населенных пунктов в регионе ЕЭК ООН. Этот многогранный процесс стимулируется рядом взаимосвязанных факторов перемен: экономических, демографических, социальных и экологических. Их последовательность и ритм требуют изменения облика существующих систем населенных пунктов, меняют их социальный и демографический состав и ведут к изменениям в методах управления. Нижеследующие разделы посвящены некоторым из основных тенденций, наблюдаемых в регионе, а также тому, каким образом они определяют программу политических реформ.

А. Экономические и социальные перемены

29. Экономика стран региона ЕЭК ООН все глубже интегрируется в мировую систему производства, распределения и торговли. Либерализация торговли, международные потоки капитала и программы структурной перестройки являются хорошо известными процессами, которые привели к фундаментальной экономической реструктуризации. Данная экономическая реструктуризация сопровождалась перестройкой "государства благоденствия" и переходом к "полугосударственной парадигме" в политике. Роль государства и государственных институтов была пересмотрена с переносом акцента на плюрализм, дерегулирование, приватизацию и конкуренцию в области оказания коммунально-бытовых услуг (OECD 2001d; UNECE 2003h; WB 2002).

30. В ходе экономической реструктуризации и глобальной интеграции увеличился разрыв в уровне экономического благосостояния, что привело к углублению неравенства между странами, регионами и местными общинами⁴.

1. Экономические тенденции

31. Данные за последний период указывают на то, что средний доход из расчета на душу населения, измеряемый с помощью паритетов покупательной способности, составляет в Западной Европе 25 000 долл. США, в то время, как в СНГ он равняется всего лишь 2 500 долл. США (WB 2003b). Темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в 2002 году в Западной Европе составили около 1%, причем наиболее высокими показателями характеризовались Греция и Ирландия (3,3%). Наиболее высокими темпы роста имели Туркменистан (15%), Азербайджан (8%) и Казахстан (7%).

32. Некоторые из наиболее динамично развивающихся сегодня стран в прошедшее десятилетие характеризовались наихудшими показателями экономического роста. После нескольких лет экономического спада большинство стран Центральной и Восточной Европы восстановили дореформенный уровень ВВП, в то время, как по СНГ средний показатель ВВП остался на уровне 68% от его величины 1990 года. Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) послужили мощным стимулом к росту и перестройке. Их объем рос благодаря стабилизации экономических и политических условий, что явилось важным движущим фактором устойчивого развития. ПИИ содействовали передаче более совершенной технологии и методов управления, а также стимулировали рост отечественных инвестиций. Венгрия, Эстония и Чешская Республика, несомненно, относятся к числу победителей регионального соревнования за иностранные инвестиции.

33. Программы структурной перестройки и реструктуризация экономики создали значительные проблемы для определенных групп населения, таких, как лица, являющиеся безработными в течение длительного периода времени, низкоквалифицированные рабочие и молодежь с ограниченным опытом работы. Преимущества роста были неодинаковыми для различных стран региона ЕЭК ООН (WB 2000b, c). Усилилась поляризация доходов населения по уровню, причем, как представляется, наиболее резко это явление проявилось в странах с переходной экономикой. Уровень безработицы оставался весьма значительным. В Испании, Греции и Эстонии доход верхней квинтили в шесть раз превышает доход нижней квинтили. В то же время в Словении, Швеции и Дании это соотношение составляет 1 к 3. Это является одним из главных источников социального неравенства, которое усугубляется безработицей, что создает значительные проблемы для обеспечения устойчивости общества. Средний уровень безработицы оставался высоким в странах Центральной и Восточной Европы (26,7%) и Западной Европы (7,6%). Греция, Испания и Турция характеризовались уровнем безработицы в размере 10-11%. В Северной Америке этот период был отмечен подъемом без создания новых рабочих мест, в то время как в СНГ уровень безработицы составлял всего лишь 2,5% (UNECE 2003g). Эти страны защищали свою экономику от внешнего неблагоприятного воздействия, однако в то же время находились в состоянии глубокого спада.

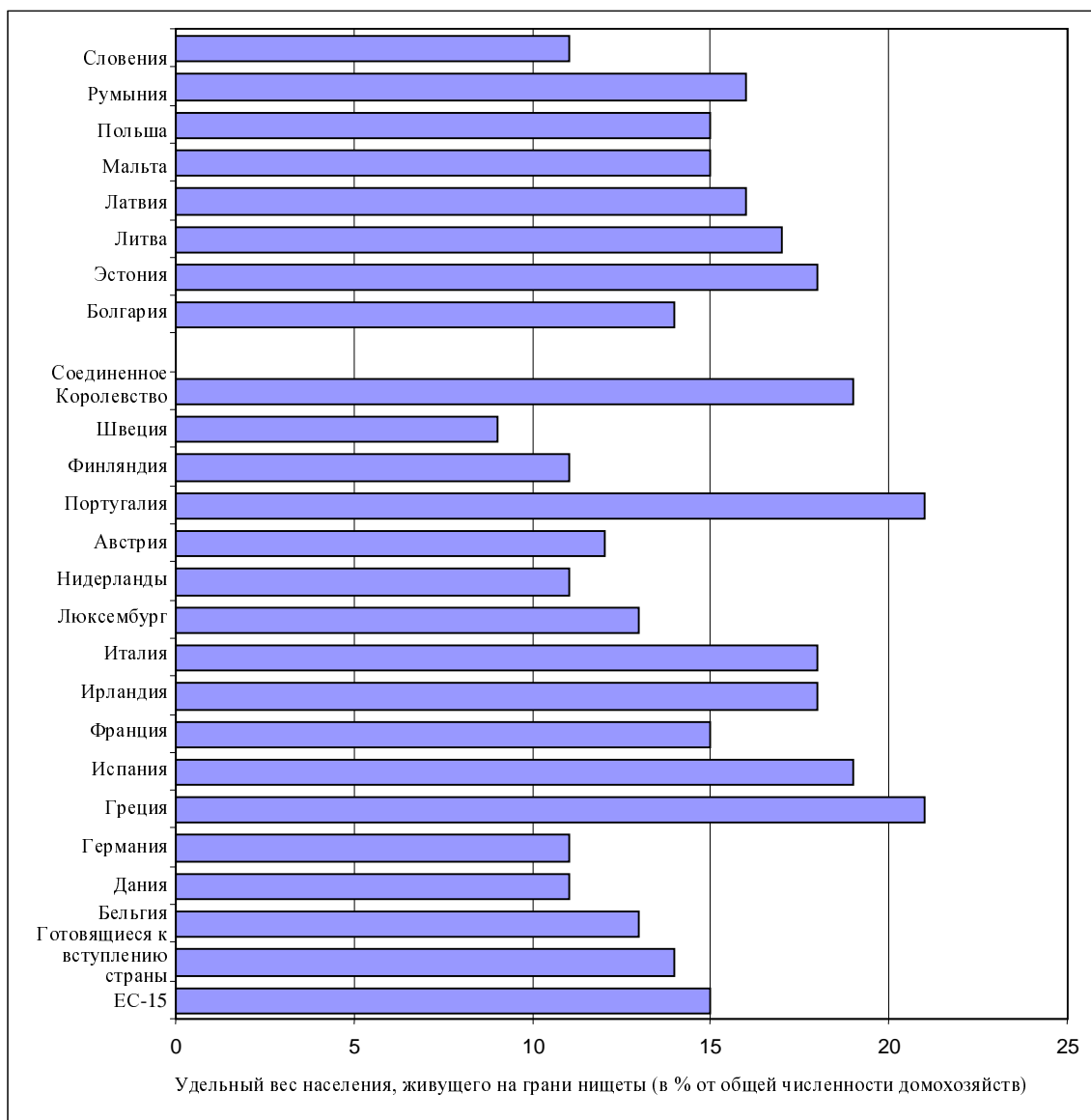
2. Социальные тенденции

34. Темпы роста численности населения в регионе оставались скромными - 1% в Западной Европе, 3% в Северной Америке, главным фактором которого являлась иммиграция. Страны с переходной экономикой переживали период отрицательных темпов роста населения в результате эмиграции, низких коэффициентов воспроизводства населения, а также вследствие тяжелых экономических условий. Хотя демографическая динамика является относительно стабильной в регионе ЕЭК ООН, этот период был отмечен ростом масштабов нищеты. Тот факт, что более 56 млн. человек в Европейском союзе (ЕС) живут на грани нищеты, а каждый десятый его житель - в условиях постоянной нищеты, стал острой социальной и политической проблемой (Fahey, Nolan & Whelan 2003).

35. К группам риска относятся лица, являющиеся безработными в течение длительного периода времени, многодетные или неполные семьи, люди с низким уровнем образования, а также во все большей степени этнические меньшинства, при особо глубоком распространении нищеты в общинах рома. К числу общих факторов относятся рост числа безработных или незанятых, а также региональные различия между системами социальной защиты и их неадекватность (ЕС, 2003). Диаграмма I иллюстрирует долю домохозяйств, находящихся на грани нищеты, в различных странах после учета

социальных трансфертов. Страны Центральной и Восточной Европы, по которым в наличии имеются данные, близки по своим показателям к среднему показателю ЕС. Социально ориентированные государства, такие, как Швеция, Дания, Германия и Нидерланды, характеризуются величинами, которые в два раза ниже аналогичных показателей Соединенного Королевства и Греции.

Диаграмма I. Удельный вес населения, живущего на грани нищеты, после учета социальных трансфертов



Источник: Eurostat Yearbook 2002.

Примечание: Доля лиц с нормализованным располагаемым доходом ниже порога риска нищеты, который установлен в размере 60% от национального медианного нормализованного располагаемого дохода. "Нормализованный" означает, что показатель учитывает различия в размере и составе домохозяйств.

36. Масштабы нищеты в СНГ являются весьма различными. На этот субрегион приходится наибольшая доля лиц, живущих в условиях абсолютной нищеты. В то время как в начале реформ нищета в странах с переходной экономикой не существовала в нынешнем понимании данной концепции, на настоящий момент в качестве проживающих за чертой нищеты классифицируются более 100 млн. человек (WB2003B). Доля людей, ежедневный доход которых составляет менее 1 долл. США, достигла внушающего тревогу уровня в Армении (12%), Таджикистане (12%), Узбекистане (19%) и Республике Молдова (22%). Переход к рыночной экономике и демократии не смог обеспечить одинаковых выгод для всех стран с рыночной экономикой и/или для всех социальных групп. Широко признано, что движущим фактором второго поколения экономических реформ послужило более трезвое осознание необходимости эффективно решать проблемы рыночных перекосов и что социальная защита уязвимых групп населения, возможно, является наиболее важной областью государственного вмешательства (UNECE 2003h; WB 2002).

37. В прошедшее десятилетие наблюдался стремительный рост числа беженцев, что привело к возникновению острых социальных проблем. Распад двух федеративных государств - Советского Союза и Югославии - сопровождался непрерывными конфликтами и насилием на Балканах и Северном Кавказе. В результате этого около 45 млн. человек (за исключением Российской Федерации) в настоящее время проживают в странах, пострадавших от войны или гражданских беспорядков. Почти 400 000 человек были убиты, и примерно 5,5 млн. стали беженцами и внутренними перемещенными лицами. Пережившие войну страны испытали острый экономический и социальный шок, сопровождавшийся долгосрочным размежеванием общества, во многих случаях по этническому признаку (UNECE 2002d). Число перемещенных лиц в результате конфликтов в Боснии и Герцеговине оценивается в 2,5 млн. человек, а в Косово (Сербия и Черногория) - более чем в 1 млн. человек⁵.

В. Перемены в области экологии и градостроительства

1. Экологические тенденции

38. Регион ЕЭК ООН продолжает сталкиваться со значительными местными, трансграничными и международными экологическими проблемами. К их числу относятся выбросы парниковых газов, загрязнение атмосферного воздуха и воды, утрата

биоразнообразия, образование отходов, технологические угрозы и риски для здоровья людей, обусловленные вредными химикатами. Несмотря на достигнутый в некоторых из этих областей прогресс (например, сокращение выбросов некоторых загрязнителей воздуха или повышение эффективности использования энергии), для обеспечения защиты окружающей среды и здоровья людей требуется принятие более эффективных мер⁶. К положительным достижениям можно отнести вступление в силу новых юридически обязательных региональных и субрегиональных природоохранных конвенций, содействующих обеспечению устойчивого развития. Большинство стран разработали национальные стратегии устойчивого развития, содержащие ключевые экологические показатели для мониторинга прогресса. Процесс "Окружающая среда для Европы" открыл новые возможности для сотрудничества в регионе ЕЭК ООН в целях обеспечения устойчивого развития (UNECE 2003d). Защита окружающей среды и устойчивое развитие занимают важное место в программе работы ЕС. Кроме того, готовящиеся к вступлению в ЕС страны предприняли серьезные усилия по внедрению свода законов ЕС и согласованию своих систем природопользования.

39. В регионе ЕЭК ООН повышенное внимание уделялось глобальным экологическим проблемам, таким, как истощение озонового слоя и глобальное потепление в результате выбросов парниковых газов, что было главным образом обусловлено требованиями глобальных конвенций и их стимулирующих финансовых механизмов. Киотский протокол стал важным шагом вперед в рамках глобальных усилий по принятию ответных мер в связи с изменением климата, однако на настоящий момент большинство стран Западной Европы и Северной Америки не обеспечили выполнения целевых показателей в области выбросов. В свою очередь большинство стран с переходной экономикой находятся намного ниже искомого уровня, что открывает для них возможности в области более эффективного использования гибких механизмов, предусмотренных Протоколом, с целью ограничения расходов по смягчению (UNECE 2003f). Что касается энергоемкости, то результаты являются весьма различными в зависимости от страны. Несмотря на 35-процентное повышение эффективности использования энергии за период с 1992 года страны с переходной экономикой потребляют в пять-шесть раз больше энергии на единицу ВВП по сравнению с западноевропейскими странами⁷.

40. Такие тенденции в природоохранной политике оказывают воздействие и на населенные пункты. Населенные пункты продолжают эксплуатировать природные ресурсы (энергию, воду, воздух, землю), которые потребляются, а также подвергаются обработке и транспортировке, что ведет к экологическим последствиям, выходящим далеко за границы самих населенных пунктов. Состояние окружающей среды в населенных пунктах стало одной из центральных проблем, особенно по причине тесной взаимозависимости между экономическим ростом, нищетой и состоянием окружающей

среды (НАВИТАТ 2002; 2003). В контексте устойчивого развития различия между проблемно ориентированными и комплексными природоохранными программами приобретают все более выраженный характер. В Западной Европе многие связанные с загрязнением проблемы были решены, притом что увеличилось число экологических проблем, обусловленных потреблением. В то же время страны с переходной экономикой получили от предыдущего периода в наследство связанные с источниками проблемы, такие, как загрязнение воздуха, почвы и воды в результате использования устаревших промышленных технологий и отсутствия экологически ориентированной политики. В СНГ загрязненные объекты по-прежнему являются угрозой для окружающей среды. К их числу относятся: i) промышленные объекты, загрязненные химикатами вследствие хранения опасных отходов; ii) зоны вокруг металлургических предприятий, загрязненные тяжелыми металлами; iii) территории советских военных баз, загрязненные горюче-смазочными материалами и неразорвавшимися боеприпасами; и iv) зоны, загрязненные радиоактивными осадками - Чернобыль на Украине, Семипалатинск в Казахстане и закрытые ядерные центры в Российской Федерации (UNECE 2003g)⁸.

2. Тенденции в области инфраструктуры жизнеобеспечения

41. В то время как проблемы промышленного загрязнения во многих случаях могут быть решены путем принятия соответствующих национальных программ и корректировочных мер, обеспечение устойчивого развития населенных пунктов на местном уровне тесно связано с решением следующих трех задач: i) обеспечение адекватных услуг водоснабжения и канализации; ii) сбор и удаление твердых отходов; и iii) организация транспорта (UNECE 1997; Wakely & You 2001). Обеспечение устойчивого функционирования этих трех систем жизнеобеспечения является одной из главных задач муниципалитетов, имеющей критические последствия для окружающей среды. Она приобретает еще более важное значение на местном уровне вследствие недавно проведенных децентрализации и передачи на местный уровень полномочий в регионе ЕЭК ООН. Муниципалитеты стали "проводниками перемен", отвечающими за планирование и оказание коммунально-бытовых и социальных услуг. Данная передача полномочий на местный уровень, в особенности в странах с переходной экономикой, произошла в тот момент, когда национальные правительства приступили к сокращению государственных расходов и более широкому использованию рыночных сил для обеспечения экономического роста. Системы налогообложения и программы субсидий были подвергнуты критическому пересмотру; объем социальных расходов урезан, а инвестиции отодвинуты на более поздний срок, что привело к образованию многих "неподкрепленных финансами мандатов" (WB 2000). Муниципалитеты ответили на сокращение финансирования сначала сворачиванием капитальных затрат, затем расходов на эксплуатационное обслуживание и ремонт, в конечном итоге, на оказание услуг.

Осуществлявшиеся в прошедшее десятилетие процессы структурной перестройки и их итоги являлись различными в зависимости от страны, города и типа коммунальных услуг, что определялось исходными условиями и глубиной кризиса.

Доступ к водоснабжению и канализации: повышенное внимание к качеству

42. Доступ к водоснабжению и адекватным услугам канализации в регионе ЕЭК ООН отвечает самым высоким стандартам в мире. Хотя имеющиеся в наличии данные свидетельствуют о прогрессе в этой области, ситуация является особенно проблематичной в Азербайджане, Кыргызстане, Румынии, Таджикистане и Туркменистане⁹. Текущий уровень обеспеченности водоснабжением составляет 94%. Хотя городские районы, согласно сообщениям, характеризуются более высоким уровнем обеспеченности этими видами услуг, около трех миллионов жителей европейских городов не имеют доступа к водоснабжению, а восемь миллионов - к системам канализации (UN-НАВИТАТ 2003а). В странах с переходной экономикой питьевая вода часто не отвечает базовым биологическим и химическим стандартам. Высокие уровни обеспеченности водоснабжением необязательно означают высокое качество водопроводной воды¹⁰. Доступ к базовым услугам канализации имеют 93% жителей региона ЕЭК ООН. Как и в случае водоснабжения, большие проблемы с оказанием этого вида услуг существуют в Албании, Румынии и СНГ. Различия между городскими и сельскими районами в области обеспеченности канализацией носят намного более выраженный характер, в частности в случае Украины и Румынии. Хотя уровень подключенности к коммунальным системам канализации является в городских районах довольно высоким, данные системы во многих случаях находятся в неудовлетворительном состоянии, страдают утечками и создают угрозу загрязнения водных ресурсов.

43. Обеспечение безопасной питьевой водой и адекватными системами канализации является в связи с этим одной из важных задач во многих странах и требует уделяния повышенного внимания качеству. Эти проблемы усугубляются неспособностью национальных правительств, муниципалитетов и муниципальных компаний обеспечивать эксплуатационное обслуживание и капиталовложения в эти системы. Утечки из трубопроводов составляют от 30 до 80%, счетчики устанавливаются редко, а водоочистные сооружения зачастую являются неадекватными. Питьевая вода все чаще не отвечает установленным стандартам вследствие загрязнения, низкой эффективности очистных установок, отсутствия дезинфекции и плохого состояния систем водоснабжения и канализации¹¹. В сельских районах вода закачивается из скважин, которые часто подвержены химическому и биологическому загрязнению. Что касается потребителей, то сокращение доходов и рост масштабов нищеты препятствуют корректировке цен до уровня возмещения расходов для обеспечения столь необходимых поступлений

(UNECE 2003g). Вполне очевидно, что такая ситуация никоим образом не содействует устойчивости, поскольку она привела к сворачиванию капиталовложений и массовому ухудшению качества базовых услуг (вставка 3).

Вставка 3: Стратегическое сворачивание капиталовложений в коммунально-бытовые системы

Водоснабжение является одним из монопольных секторов в городских районах, в связи с чем потребители имеют весьма ограниченный выбор. В Одессе (Украина) затраты на водоснабжение покрывались в 1996 году на 40%, и другие коммунальные службы находились в аналогичной ситуации. Общий дефицит финансирования всех коммунальных служб на Украине оценивался примерно в 50%. Для полного покрытия расходов по водоснабжению плата за воду в Одессе должна была возрасти от трех до десяти раз, однако об этом не может идти и речи. Размер пенсий (пенсионеры составляют около 45% населения Одессы) установлен на минимальном прожиточном уровне, а государственные служащие получают зарплату во многих случаях с большой задержкой. Вследствие "стратегического сворачивания капиталовложений" состояние системы водоснабжения ухудшилось настолько, что вода стала небезопасной и поступает к жителям лишь в течение одной трети - одной половины дня, а давление в системе является различным в зависимости от местоположения в городе и этажа. Зажиточные домохозяйства покупают бутилированную воду, однако большинство домохозяйств пользуются водопроводной водой, обрабатывая ее самостоятельно.

Источник: Mitric, S. (1999).

Сбор и удаление твердых отходов

44. В регионе ЕЭК ООН большинство стран взяли на себя обязательство создать эффективные и рентабельные системы сбора и удаления твердых отходов. В частности, в Западной Европе и Северной Америке приоритетное внимание уделяется предупреждению и сведению до минимума образованию отходов, повторному использованию и рециркуляции¹². Образование отходов является одной из крупных проблем в большинстве населенных пунктов, поскольку свалки по-прежнему занимают непропорционально большие площади земель, а создание мощностей по переработке отходов путем сжигания и по обработке сточных вод требует значительных инвестиций. Предпринятые в последнее время в области политики усилия были сосредоточены на стратегиях сокращения объема биоразлагаемых муниципальных отходов, удаляемых на свалки. Страны, добившиеся успехов в этой области, используют различные методы, предусматривающие отдельный сбор, термическую обработку (главным образом

сжигание с рекуперацией энергии), централизованное компостирование (садовых и пищевых отходов) и рециркуляцию (бумага и картон)). Залогом сокращения объема удаляемых на свалку отходов и обеспечения высокого уровня повторного использования, рециркуляции и компостирования, как представляется, является повсеместная установка баков для раздельного сбора мусора наряду с наличием адекватных рынков для собираемых материалов (Crowe et al 2002).

45. Полученные в последнее время данные свидетельствуют о том, что удельный показатель образования муниципальных отходов из расчета на одного человека в год в странах с переходной экономикой является более низким, но сопоставимым с соответствующими показателями Западной Европы. Хотя ежегодный объем образования отходов в последние несколько лет сокращался, это сокращение являлось неодинаковым в различных странах региона, причем лидерами являются Соединенные Штаты и Исландия, показатель которых составил более 700 кг из расчета на одного человека.

46. *Сбор и удаление твердых отходов в странах с переходной экономикой по-прежнему сопряжены с проблемами.* Отходы удаляются на муниципальные свалки, эксплуатацией которых, как правило, занимаются компании по сбору мусора на более или менее бесплатной основе. Большинство муниципальных систем сбора отходов субсидируются, а расходы по созданию и эксплуатации свалок финансируются из муниципальных бюджетов или муниципальных природоохранных фондов. Следствием этого является, с одной стороны, неудовлетворительное содержание муниципальных свалок, а с другой стороны, отсутствие стимулов к минимизации отходов, рециркуляции или использованию других требующих больших затрат методов обработки (UNECE 2003g). Кроме того, отсутствует безопасная инфраструктура для удаления опасных отходов¹³. Практика рециркуляции находится в зачаточном состоянии. Проводимые эксперименты ограничиваются (например, в Кракове, Будапеште и Риге) сбором бумаги, металлолома, отходов электротехнических и электронных приборов, биоразлагаемых и опасных компонентов твердых муниципальных отходов.

47. Хотя большинство стран, относящихся к первой волне присоединения к ЕС, разработали стратегии сбора и удаления отходов, они не имеют планов их осуществления и технико-экономических обоснований. Как правило, страны используют командно-административные инструменты. Одним из широко применяемых налогов является сбор за удаление бытовых отходов, размер которого обычно зависит от объема, однако в некоторых случаях он устанавливается в виде усредненного платежа для домохозяйства (например, в Венгрии или Литве). Один из интересных вариантов используется в Болгарии. Этот вариант предусматривает оплату домохозяйствами муниципального сбора за удаление отходов в зависимости от стоимости их имущества. Некоторые страны

применяют систему штрафов за невыполнение норм (например, Эстония или Венгрия) или более высокие ставки за удаление опасных или токсичных отходов (например, Латвия) (DHVCR 2001).

Транспорт

48. Загрязнение воздуха в результате деятельности транспорта, в особенности диоксидом серы, диоксидом азота, твердыми частицами и углеводородами, сократилось в Западной Европе и Северной Америке, главным образом благодаря технологическим усовершенствованиям транспортных средств. Хотя качество воздуха в городах и поселках значительно улучшилось за прошедшее десятилетие, оно по-прежнему является серьезной проблемой. Эффект технологических усовершенствований был компенсирован ростом объема дорожных перевозок и среднего веса транспортных средств (UNECE 2003f). Увеличилось число дорожных заторов, в особенности в крупных городских районах, что привело к росту загрязнения воздуха, в особенности в часы пик¹⁴. В странах с переходной экономикой рост загрязнения из мобильных источников был непропорционально высоким. Это явилось результатом не только быстрого роста увеличения парка транспортных средств, но также и возраста, и состояния этого парка, неадекватной структуры налогов, низких требований к инспекции технического состояния транспортных средств и продолжения использования этилированного бензина.

49. В большинстве стран ЕЭК ООН число владельцев транспортных средств возросло за последнее десятилетие, однако динамика роста в странах с переходной экономикой была беспрецедентной, несмотря на спад в экономике во многих из этих стран. Темпы роста являются весьма различными - от 10-15% в случае Чешской Республики и Республики Молдовы и до 130% в случае Румынии и 120% в случае Российской Федерации. В Румынии на 1 000 человек приходится 39 автомобилей, в Словении - 424, а в большинстве стран этот показатель составляет от 200 до 350 автомобилей. Данный процесс автомобилизации является одновременно отражением неудовлетворенного спроса, степени развития теневой экономики и масштаба проблемы неравенства доходов в этих странах.

50. Данные об отдельных городах являются скудными, однако подтверждают мнение о том, что города находятся в авангарде процесса автомобилизации. За прошедшее десятилетие рост числа владельцев автомобилей составил в Варшаве 106%, в Праге 85%, намного больше в Москве (196%) и Санкт-Петербурге (207%) (Российская Федерация). Соответствующим образом рост числа автовладельцев привел к увеличению числа поездок на личных автомобилях (из расчета одного человека в сутки) примерно на 10% в Западной Европе и на 70% в Центральной и Восточной Европе (ЕСМТ 2002).

51. Эти стремительные перемены оказывают значительное давление на организацию транспортной инфраструктуры и муниципальные службы (стоянки, транзит общественного транспорта и т.д.). *Общественный транспорт, в особенности в странах с переходной экономикой, утратил свои конкурентные преимущества.* В проблематике городского транспорта доминируют три вопроса, первым из которых является нехватка финансирования для дальнейшего оказания высококачественных услуг общественного транспорта. Способность муниципалитетов мобилизовывать адекватные средства остается проблемой, так же как принятие решений на различных уровнях управления относительно размера взимаемой платы, льгот, компенсаций и субсидий. Второй вопрос связан с препятствиями к снижению бремени субсидий за счет постепенного перехода к взиманию платы, покрывающей расходы по оказанию услуг. Что касается потребителей, то расширение масштабов нищеты и снижение заработной платы в сочетании с ростом стоимости продовольствия и базовых услуг чрезвычайно затрудняют процесс структурной перестройки. Различные группы населения пользуются льготным проездом, как, например, пенсионеры в Софии и Риге или ветераны в Санкт-Петербурге, и выступают против лишения их этих льгот. В-третьих, доставшаяся этим странам в наследство система общественного транспорта является одним из важных факторов, определяющих уровень и качество услуг. Принадлежащие государству и по-прежнему малоэффективные монополии занимают доминирующее положение во многих более благополучных странах Центральной и Восточной Европы, в то время как в СНГ сосуществуют различные государственные и частные операторы, причем уровень регулирования последних является различным в зависимости от страны (Lovei et al 2000; Mitric 1999).

3. Тенденции в области градостроительства

52. Перемены в городах региона ЕЭК ООН являются ответной реакцией на текущие экономические, социальные и экологические тенденции, однако конкретные направления развития населенных пунктов в различных странах также определяются доставшейся им в наследство политикой в области градостроительства, территориально-пространственной планировки и культуры. Глобализация, демократизация и конкуренция во все большей степени определяют процесс урбанизации и альтернативные варианты развития в направлении обеспечения устойчивости¹⁵. Существует тесная взаимосвязь между урбанизацией и экономическим развитием и развитием человека. Страны с высоким уровнем урбанизации (более 70%) имеют хорошо развитую экономику и высокий индекс человеческого развития (UNDP 2003). Регион ЕЭК ООН является высокоурбанизированным регионом, в котором более 75% населения сосредоточено в городах, и характеризуется растущей сложностью городских проблем. Уровень урбанизации в Западной Европе составляет 80%, а в Соединенном Королевстве и

Нидерландах - 90%. В странах с переходной экономикой этот показатель составляет в среднем около 61%, однако в крупных странах он является намного более высоким: в Российской Федерации - 77,7%, в Польше - 65,6%, в Чешской Республике - 74,7% и в Венгрии - 64%.

53. За исключением семи мегаполисов - Нью-Йорка, Лон-Анджелеса (Соединенные Штаты Америки), Парижа, Стамбула (Турция), Москвы, Лондона и Чикаго (Соединенные Штаты), основные города региона, как правило, насчитывают менее 3 млн. жителей и характеризуются плотностью населения и стабильными или низкими темпами населения (темпы роста в размере менее 1%). Прогнозируемые годовые темпы урбанизации в Албании, Таджикистане и Узбекистане составляют около 2% (UN-НАВИТАТ 2002). Около 45% населения проживает в городах среднего размера с населением 100 000-200 000 человек¹⁷.

Задачи в области обеспечения экономической устойчивости и социальной справедливости

54. Глобализация экономики и углубляющееся международное разделение труда привели к повышению роли городов в регионе ЕЭК ООН в качестве сетей экономического роста и развития предпринимательства. Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Париж и Лондон относятся к числу ведущих городов мира - центров принятия решений и осуществления административных функций в области предпринимательства, финансов и глобального управления. Экономические функции городов стали более диверсифицированными, однако производство товаров и услуг выиграло от экономии масштаба, доступа к квалифицированным людским ресурсам и критической массе потребителей. В результате этого на города приходится все большая доля национального дохода (Cavallier 1998; UNCE 1998). Данный экономический рост послужил основой для улучшения качества коммунально-бытовых услуг, услуг в сфере образования и социальных услуг, а также создания возможностей получения дохода для бедных. С другой стороны, в отсутствие здоровой городской экономики оказание основных услуг, определяющих качество жизни, не может обеспечиваться устойчивым образом.

55. Несмотря на значительные экономические успехи крупных городских центров региона ЕЭК ООН, глобализация привела к обострению проблем социального расслоения и городской нищеты. Признается, что проблемы, связанные с ухудшением состояния среды и социальным расслоением, концентрируются в городах. Кроме того, все большее признание получает вывод о том, что устойчивые реформы, направленные на решение этих проблем, должны быть одновременно сосредоточены на экономических, социальных и экологических вопросах, однако с уделением особого внимания политическим

решениям, которые бы учитывали местные реалии и были ориентированы на обеспечение социальной справедливости. Это требует разработки новых моделей управления, децентрализации функций путем передачи их от государства на местный уровень, демократизации процесса принятия решений и проведения эффективных консультаций с общественностью.

56. В странах с переходной экономикой реформы, связанные с переходом от централизованно планируемой к рыночной экономике, дополнительно осложнили устойчивое развитие городов. Выход этих стран на рынки региона ЕЭК ООН открыл значительные возможности для повышения уровня их экономического процветания и социального благосостояния жителей городов. Города стран с переходной экономикой остаются центрами экономического роста, технологических инноваций и культурного разнообразия. Однако во многих странах значительно снизился уровень социального обеспечения, а бюджетные ограничения отрицательно сказались на качестве коммунально-бытовых и социальных услуг. Эти проблемы проявились особенно остро в крупных городских центрах, в которых ухудшение условий жизни сопровождалось стремительным процессом социального расслоения, нищетой и ухудшением состояния среды обитания (Buckley & Mini 2000: Tsenkova 2003b).

57. Рост масштабов нищеты в городах является одной из наиболее острых проблем в регионе. Хотя проблемы нищеты, социальной маргинализации и неравенства носят намного более выраженный характер в странах с переходной экономикой, они также стали неотъемлемой частью социального пейзажа крупных столичных центров региона ЕЭК ООН. Эти процессы ставят под угрозу успех усилий по обеспечению устойчивого процветания и повышения качества жизни. В условиях городов нуждающиеся лица являются особенно уязвимыми к последствиям экономических кризисов, поскольку они не имеют доступа к соответствующим услугам, сетям вспомоществования и средствам политического выражения своих интересов. Дети особо подвержены этим рискам, поскольку женщины занимаются трудовой деятельностью, в связи с чем во многих случаях дети не получают адекватного ухода и заботы. Накапливающиеся факторы неблагополучия, зачастую носящие половую, возрастную и этническую окраску, ведут к углублению социальных различий между различными категориями населения, причем в наиболее неблагоприятном положении оказываются лица с низким уровнем доходов, неполные семьи или домохозяйства, основным лицом которых является женщина¹⁸.

58. *В этом контексте политические реформы, направленные на обеспечение социальной стабильности и справедливости, должны стать одним из главных элементов национальных стратегий устойчивого развития населенных пунктов.* Опыт последнего времени свидетельствуют о том, что наиболее эффективным подходом является

использование новых моделей демократического управления, в центре которых находится человек, и учитывающих потребности всех слоев населения (Allen & You 2002). В контексте городов это предполагает разработку муниципальных программ нового поколения в области территориально-пространственной планировки, жилищного строительства, транспорта и коммунальных услуг, которые бы содействовали обеспечению социальной справедливости и выработке решений с учетом потребностей местных общин.

Задачи в области экологической устойчивости

59. Решение экологических проблем, обусловленных растущей эксплуатацией природных ресурсов и образованием отходов и выбросами в городских районах, стало объектом соответствующих природоохранных программ. До сих пор прогресс в этой области был неоднородным, и в полученных данных отсутствуют свидетельства достижения значимых результатов в области улучшения качества городской среды (например, в деле сокращения загрязнения воздуха, уровня шума, числа дорожно-транспортных происшествий и улучшения состояния зеленых зон). Влияние градостроительства на окружающую среду в целом (например, процесс освоения сельскохозяйственных и природных территорий в результате роста городов, выбросы двуокиси углерода и двуокиси азота в результате деятельности отопительных систем и транспорта) по-прежнему таит в себе угрозу (UNECE 2002d). Удовлетворение потребностей в природных ресурсах, необходимых для строительства и функционирования городских систем (например, строительные материалы, ископаемые виды топлива), привело к увеличению размаха экологического воздействия городов, что во многих случаях отрицательно сказалось на экосистемах, находящихся далеко за городской чертой.

60. *Развитие городов в регионе по-прежнему в значительной степени характеризуется территориально-пространственным расширением и экстенсивным ростом.* Высокой степени освоения окружающего пространства в расчете на душу населения способствовал ряд факторов, в том числе экономические и демографические сдвиги, увеличение покупательной способности и повышение мобильности населения. Рост пригородов стимулировался предпочтениями потребителей в пользу загородного образа жизни. Тенденция к децентрализации приобрела даже еще более выраженный характер в случае развития промышленности. Пригородные или загородные зоны обеспечивали дешевую землю, доступ к основным транспортным сетям, наличие мест для стоянки и необходимую инфраструктуру для размещения предприятий обрабатывающей промышленности и оптовой торговли. Это во многих случаях привело к размыванию городов, т.е. образованию диффузных агломераций, состоящих из малонаселенных зон,

связанных между собой сетями дорог и технических коммуникаций. Периферийные города стали неотъемлемой частью его личного ландшафта (UNECE 1998; 1997).

61. В определенной степени различные модели развития городов (увеличение плотности застройки в сопоставлении с дальнейшим пространственно-территориальным расширением) могут быть увязаны с различными стадиями процесса урбанизации, отражающими уровень экономического и промышленного развития страны и субрегиона. Процесс территориально-пространственного расширения или расползания городов сопровождался застройкой центральных районов динамично растущих городов, повышением плотности застройки и расширением набора высоко рентабельных городских функций, что привело к вытеснению менее экономически рентабельных видов деятельности, таких, как строительство дешевого жилья (Brebbia *et al* 2002; Katz & Lang 2003).

- ¹ Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Республика Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.
- ² В сентябре 2000 года 147 глав государств опубликовали Декларацию тысячелетия с изложением своей коллективной приверженности устойчивому развитию и уменьшению масштабов нищеты. План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, подготовленный Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, служит мощным стимулом для достижения этих целей и свидетельством приверженности решению задач ликвидации крайней нищеты и голода, финансирования здравоохранения и образования, содействия гендерному равенству и обеспечения экологической устойчивости.
- ³ Хабитат II и ряд форумов ЕЭК ООН подтвердили необходимость последовательного участия гражданского общества. В Европейской хартии устойчивого развития городов устойчивость описывается как творческий, динамичный, развивающийся процесс, направленный на обеспечение сбалансированности и охватывающий все сферы принятия решений.
- ⁴ Показатель дохода из расчета на душу населения самой зажиточной страны региона превышает соответствующий показатель самой бедной страны в 45 раз. Доходы из расчета на душу населения в трех наиболее благополучных странах, стремящихся к членству в Европейском союзе, по-прежнему составляют лишь 68% от среднего уровня Европейского союза в случае Словении, 59% - в случае Чешской Республики и 49% - в случае Венгрии.
- ⁵ В Сербии и Черногории и Боснии и Герцеговине Хабитат ООН приступила к осуществлению программы по оказанию содействия в расселении и интеграции беженцев. Эта программа сосредоточена на разработке устойчивых решений в области создания жилья в шести муниципалитетах, а также оказании помощи муниципальным чиновникам в наращивании потенциала в области решения проблем, связанных с вопросами предоставления жилья для беженцев и социального жилья.
- ⁶ Более развитым странам с переходной экономикой удалось существенно сократить выбросы из стационарных источников благодаря внедрению новых технологий и продуктов и совершенствованию методов управления. Ситуация в СНГ является несопоставимой, поскольку сокращение выбросов из стационарных источников обусловлено главным образом спадом в промышленности (UNECE 2003g).

- ⁷ Процесс отмены субсидий на энергоресурсы, которые по-прежнему остаются высокими во многих странах, должен еще проделать большой путь для повышения эффективности использования энергии. Так, например, если Российская Федерация отменит свои субсидии, то согласно оценке эффективность использования энергии (энергоёмкость ВВП) возрастет на 1,5%, в то время как потребление энергии сократится на 18%, а выбросы CO₂ снизятся на 17% (WB 2003a).
- ⁸ Особое наследие в виде загрязненных объектов оставили после себя войны в Юго-Восточной Европе: разрушенные и сожженные химические предприятия и нефтеперерабатывающие заводы, шахты, дикие свалки, запасы фармацевтических средств с истекшим сроком годности, разливы ПХД из электрических трансформаторов и военных транспортных средств и территории, подвергшиеся воздействию боеприпасов из обедненного урана.
- ⁹ Официальные данные не согласуются с тем, что можно наблюдать на местах. Так например, известно, что большие проблемы с водоснабжением существуют в Албании, Республике Молдове и на Украине, хотя официальные данные свидетельствуют об уровне обеспеченности в размере 97%, 92% и 98% соответственно. Аналогичным образом в случае канализации стопроцентная обеспеченность населения в случае Грузии и Кыргызстана выглядит завышенной в сравнении с тем, что наблюдается на местах (WB 2003a).
- ¹⁰ Примерами служат Беларусь, данные по которой свидетельствуют о 96-процентном охвате городских районов, при том что 34% проб не отвечают химическим стандартам, Грузия (95-процентный охват, при том что 15-16% проб не отвечают стандартам) и Российская Федерация (98-процентный охват, при том что 22% проб не отвечают химическим стандартам). Регулярность подачи воды также является проблемой в ряде стран - Армении, Беларуси, Грузии, Республике Молдове и Украине (WB 2003g).
- ¹¹ В Казахстане около 33% установок по обработке сточных вод не отвечают базовым эксплуатационным стандартам. На Украине около 23% трубопроводов нуждаются в ремонте, а 25% установок по обработке сточных вод требуют реконструкции (WB 2003a).
- ¹² Недавно принятая директива ЕЭС по свалкам требует от государств-членов сократить количества биоразлагаемых муниципальных отходов, удаляемых на свалки, и устанавливает конкретные целевые показатели в этой области. К 2006 году масса таких отходов, удаляемых на свалке, должна быть сокращена на 75% по сравнению с уровнем 1995 года.

13 Неконтролируемые и эксплуатируемые с нарушением норм свалки создают особую опасность для окружающей среды и здоровья населения. На них удаляются все виды отходов, в том числе муниципальные, промышленные и медицинские. Отходы сжигаются на открытых площадках, а дым, содержащий токсичные вещества (диоксины, фураны) служит источником серьезного загрязнения воздуха.

14 В документе "Европейская транспортная политика 2010 года: время принимать решения" указывается, что внешние издержки заторов дорожного движения составляют только в ЕС 0,5% ВВП. Кроме того, в нем говорится, что, если тенденцию роста перевозок не удастся обратить вспять, выбросы CO₂ в секторах транспорта могут возрасти примерно на 50% за период с 1990 года до 2009 года.

15 Центральное значение городских проблем для национальной и глобальной программы действий в области устойчивого развития получило признание на международной арене. Повестка дня Хабитат послужила поворотным пунктом в деле обеспечения социально и экологически устойчивого развития городов. Она также содержит важный вывод о том, что эффективное управление городским хозяйством является одним из предварительных условий обеспечения устойчивого развития.

16 В регионе ЕЭК ООН насчитывается 100 городов с населением более 1 млн. человек (UN/НАБИТАТ 2002).

17 Синергизм между городскими и сельскими районами является одним из важнейших инструментов содействия национальному развитию. Городские и сельские районы представляют собой взаимозависимые рынки, связанные между собой движением населения, товаров, услуг, информации и технологии. Многие из вопросов развития сельских районов связаны с проблематикой развития городов, включая необходимость оказания поддержки сельскому хозяйству за счет предоставления услуг, создания рынков, а также регулирование роста малых городов, которые во многих случаях являются составным компонентом более широкой структуры муниципального управления, охватывающей как сельские, так и городские населенные пункты (WB 2000).

18 Широко признается, что в странах с переходной экономикой ухудшение условий на рынке труда особенно сильно затронуло женщин. Вследствие принятия жестких мер женщины утратили свои предыдущие, не связанные с заработной платой льготы и услуги. Разрыв в заработной плате мужчин и женщин, хотя в целом и сократился, остается на уровне 25-30%. Такая разница в заработной плате в сочетании с тройным бременем для женщин - работой, семьей и уходом за престарелыми родителями - ставит женщин в невыгодное положение во многих отношениях.
