Организация Объединенных Наций E/CN.17/2006/5/Add.5

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
29 November 2005
Russian
Original: English

Комиссия по устойчивому развитию
Четырнадцатая сессия
1–12 мая 2006 года
Пункт 3 предварительной повестки дня*
Тематический блок вопросов для цикла осуществления 2006–2007 годов

Документы для обсуждения, представленные основными группами

Записка Секретариата

Добавление

Документ, подготовленный местными органами управления**

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Введение	1–3	2
II.	Обзор процесса осуществления	4–11	3
III.	Выявление препятствий/трудностей в процессе осуществления	12–16	6
IV.	Извлеченные уроки и новые возможности для ускорения процесса осуществления	17–25	8

* E/CN.17/2006/1.

** Изложенные в документе взгляды и мнения не всегда отражают взгляды и мнения Организации Объединенных Наций.

05-62058 (R) 091205 201205

0562058

I. Введение

1. Местные органы управления являются основными участниками процесса осуществления Повестки дня на XXI век[1] и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Местные органы продолжают играть ведущую роль и демонстрировать приверженность достижению устойчивого развития на местном уровне посредством осуществления политики, программ и проектов, направленных на обеспечение социальной, экономической, экологической и культурной устойчивостью.

2. В контексте устойчивого развития местные органы управления играют чрезвычайно важную роль в таких областях, как рациональное использование энергоресурсов, промышленное развитие, охрана воздушной среды, охрана климата и государственные закупки. Имеется немало факторов, в силу которых местные органы управления становятся основными действующими сторонами в решении проблем, связанных с энергоресурсами, охраной воздушной среды и климатом. Во всем мире быстрыми темпами развивается процесс децентрализации властных полномочий, то есть процесс передачи полномочий от национальных органов управления местным. Прежде всего местные органы управления владеют электростанциями и эксплуатируют их; помимо этого, они могут выбирать виды используемых источников энергии. Местные органы управления также владеют зданиями, автотранспортными средствами и такими объектами, как системы уличного освещения, системы водоснабжения и системы очистки воды, которые непосредственно потребляют значительные объемы топлива и электричества, и обеспечивают их функционирование. Местные органы власти часто контролируют политику в области землепользования. Они определяют месторасположение зданий и микрорайонов и тем самым будущие потребности в мобильности, а также то, какое сочетание источников энергии можно использовать, что, в свою очередь, влияет на энергопотребление. Местные органы управления принимают решения относительно дорожной сети, транспорта и перевозок или не влияют на такие решения, а также производят соответствующие инвестиции или же влияют на них. Часто местные органы управления выполняют регламентирующую роль в отношении строительных норм и правил или же контролируют их соблюдение, определяя энергоэффективность общего фонда зданий. И наконец, местные органы управления контролируют и регулируют места стоянки автомобилей, потоки транспорта и транспортные системы и тем самым влияют на выбор вида транспорта и продолжительность поездок, что является важным фактором, определяющим энергопотребление в транспортном секторе (см. E/CN.17/2001/Add.4).

3. Во всем мире органы местного управления используют свое уникальное положение для того, чтобы внести существенный вклад в дело устойчивого развития и рационального использования источников энергии, промышленное развитие и охрану воздушной среды и климата. В настоящем докладе содержится общий обзор деятельности местных органов управления в этой области, рассматриваются проблемы, с которыми они сталкиваются в процессе осуществления, и приводится подкрепленная конкретными примерами краткая информация о накопленном опыте и новых направлениях процесса осуществления, в которых им удалось добиться успеха.

II. Обзор процесса осуществления

4. Руководители стран мира, приняв на Конференции по окружающей среде и развитию Организации Объединенных Наций в 1992 году Повестку дня на XXI век, призвали местные органы управления разработать свои собственные планы действий в области устойчивого развития с указанием местных приоритетов. С 1992 года более 6000 местных органов управления и их партнеров приняли местные повестки дня на XXI век в качестве основы для обеспечения благого управления и достижения устойчивого развития[2]. В 113 странах мира руководители местных органов управления, гражданские служащие и простые граждане прилагают совместные усилия с целью скорейшего создания устойчивых, справедливых и безопасных общин. Используя непрерывный процесс консультаций по вопросам планирования, который включает в себя определение целевых показателей, планирование действий, осуществление, мониторинг и оценку, местные органы управления принимают меры для обеспечения устойчивого развития во всех областях своей деятельности.

5. В 2002 году на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию органы местного управления вновь подтвердили свою приверженность задачам и целям Повестки дня на XXI век, Повестки дня Хабитат и целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Местные органы управления заявили также о своей решимости сотрудничать с национальными органами управления и международным сообществом в деле укрепления потенциала местных органов управления в области обеспечения устойчивого развития, разработки местных стратегий устойчивого развития, использования результатов, достигнутых в рамках кампаний и программ, связанных с местной повесткой дня на XXI век, и взаимного сотрудничества на основе налаживания партнерских отношений, совместного приобретения опыта, обмена идеями и укрепления потенциала, а также в области обеспечения благого управления в целях успешного достижения устойчивого развития.

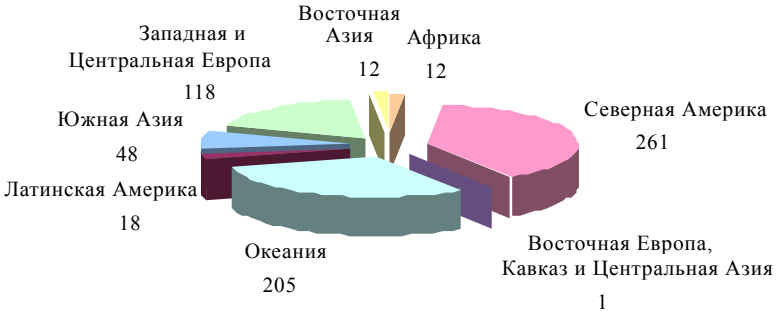
6. На недавно состоявшемся Всемирном саммите 2005 года после встречи мэров, входивших в делегацию организации «Объединенные города и местные органы власти», с Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея недвусмысленно признала ту роль, которую местные органы управления играют в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

7. Приверженность местных органов управления делу устойчивого развития позволила им добиться конкретных успехов в таких областях, как энергетика, промышленное развитие, уменьшение загрязнения атмосферы и воздуха и охрана климата. Местные органы управления продемонстрировали свою решимость принимать на местном уровне меры по борьбе с загрязнением воздуха и по охране климата, а также готовность участвовать в деятельности международных сетей, добивающихся ощутимых результатов в этих областях. В качестве недавнего примера можно привести тот факт, что в 2005 году была разработана инициатива «Чистый воздух для азиатских городов», целью которой является демонстрация и поощрение новаторских методов улучшения качества воздуха азиатских городов на основе налаживания партнерских отношений и обмена опытом между 29 участниками этой инициативы. Кроме того, аналогичная инициатива активно реализуется в Латинской Америке, Европе, Цен-

тральной Азии и странах Африки, расположенных к югу от Сахары[3]. Организации «Клаймит элаенс» и «Энерджиситиз» также являются активными сетями местных органов управления в Европе[4].

Участники кампании «Города за охрану климата»

Общее число участников: 675



8. Продолжающееся расширение кампании «Города за охрану климата», охватывающей более 675 местных органов управления во всем мире (в кампании участвуют города, на которые приходится около 15 процентов глобальных антропогенных выбросов двуокиси углерода), также является свидетельством эффективности сотрудничества между местными органами управления[5]. Участники кампании приняли политику и осуществили меры для обеспечения поддающегося количественному определению сокращения выбросов парниковых газов на местном уровне, улучшения качества воздуха и улучшения условий жизни в городах и устойчивости городской среды. Постоянное расширение этих сетей, а также прогресс, достигнутый их участниками, — это свидетельства успеха, которого можно добиться тогда, когда местные органы управления сотрудничают друг с другом посредством обмена идеями и информацией с целью принятия мер на местном уровне при поддержке национальных и региональных спонсоров.

9. Кроме того, возросла решимость местных органов управления улучшать качество воздуха и сокращать выбросы парниковых газов. В июне 2005 года мэры городов разных стран мира собрались в Сан-Франциско, Соединенные Штаты Америки, для подписания соглашений по вопросам экологической среды городов. Каждый год города — участники этих соглашений будут брать на себя обязательства по принятию дальнейших мер в трех из семи программных областей, включая возобновляемые источники энергии, охрану воздушной среды и охрану климата. Эти города взяли на себя обязательство в течение семи лет увеличить использование возобновляемых источников энергии до 10 процентов их пикового энергопотребления, а также добиться к 2030 году 25-процентного сокращения выбросов парниковых газов. В октябре 2005 года руководители местных органов управления вновь встретились в Лондоне на Всемирном саммите руководителей городов, посвященном изменению климата. На этой встрече они призвали участников Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Киотского протокола[6] приступить к переговорам по соглашению об охране климата на период после

2012 года, согласно которому выбросы парниковых газов должны сократиться к 2020 году на 20 процентов, а к 2060 году — на 60–75 процентов по сравнению с уровнем 1990 года[7]. После вступления в силу Киотского протокола в феврале 2005 года мэр города Киото, Япония, Йорикане Масумото выступил с инициативой создания Всемирного совета мэров по изменению климата, и уже в декабре 2005 года в Монреале, Канада, состоялось первое заседание Совета. Цель Совета, в состав которого входят отдельные руководители муниципалитетов, обеспокоенные вопросами изменения климата, состоит в том, чтобы, используя политические средства, содействовать реализации политики охраны климата на местном уровне, расширять и укреплять сеть городов, активно участвующих в кампании «Города за охрану климата», а также содействовать расширению международного сотрудничества руководителей муниципалитетов в достижении соответствующих целевых показателей, касающихся климата. Кроме того, в декабре 2005 года в Монреале состоялся четвертый Саммит руководителей муниципалитетов по проблеме изменения климата, организованный Международным советом по местным экологическим инициативам. Это мероприятие, проходившее под лозунгом «Местные органы управления за устойчивость», привлекло более 200 участников, которые обменялись самыми последними знаниями и передовым опытом, наладили контакты с другими местными органами управления из разных стран мира и в заключение обратились с заявлением ко всем участникам одиннадцатой сессии Конференции сторон Конвенции об изменении климата и первого совещания сторон Киотского протокола. Объединив эти обращенные к национальным правительствам призывы к действиям со своими собственными обязательствами в отношении практических мер, местные органы управления вновь продемонстрировали свою решимость продолжать усилия по обеспечению устойчивого развития.

10. Местные органы управления признали важность взаимного сотрудничества и обмена идеями и знаниями со своими партнерами. В своих общинах они успешно продемонстрировали многочисленные положительные результаты — финансовые, социальные и экологические — мер по охране климата и воздушной среды, осуществляемых непосредственно ими же в их общинах. Они участвовали в разработке и внедрении механизмов и технологий для оценки прогресса в достижении желаемых целей в этих областях, а также постоянно обменивались информацией о достигнутых ими успехах в рамках тематических исследований, семинаров и сетевых структур.

11. Несмотря на эти достижения, в каждой из указанных областей по-прежнему существует немало проблем. Местные органы управления озабочены недостаточным признанием и поддержкой их роли в использовании возобновляемых источников энергии, обеспечении устойчивого развития, охране воздушной среды и сохранении климата. Менее чем через 25 лет более 60 процентов населения мира будет жить в городских районах, а более 75 процентов крупнейших городов будут расположены в прибрежных районах[8]. Местные органы управления по-прежнему сталкиваются со множеством проблем в таких областях, как энергетика, промышленное развитие и охрана воздушной среды и климата, и эти проблемы необходимо решить, так как без этого невозможно добиться осуществления принципов и достижения целей, связанных с устойчивым развитием, равно как и избежать пагубных последствий бездействия.

III. Выявление препятствий/трудностей в процессе осуществления

A. Использование энергии в интересах устойчивого развития

12. Результатом усилий, направленных на создание систем устойчивого энергопользования, станет надежное энергообеспечение, которое позволит привлечь иностранные инвестиции и обеспечить экономическое развитие, избежать ухудшения состояния окружающей среды, связанного с использованием невозобновляемых источников энергии, а также улучшить жизнь уязвимых слоев населения в результате осуществления мер по охране воздушной среды, надежного обеспечения природными ресурсами и улучшения экономического положения на местах.

13. Органы местного управления сталкиваются со следующими факторами и проблемами:

a) путем реализации национальных энергетических стратегий национальные правительства оказывают существенное влияние на количество и источники используемой в стране энергии, на деятельность централизованных или национальных электроэнергетических компаний, на налоговую политику и на субсидирование;

b) органам местного управления трудно создать эффективную систему местного управления энергетикой и транспортом в городских районах в условиях быстрого развития и крупномасштабных инвестиций (в развивающихся странах, в частности, и во всех регионах в целом);

c) в развивающихся странах общины, не имеющие доступа к устойчивым официальным энергетическим системам, могут быть вынуждены полагаться на неустойчивые источники энергии, что может привести к ухудшению состояния окружающей среды и социальных условий и затруднить усилия, направленные на ликвидацию нищеты на основе экономического роста.

B. Промышленное развитие

14. Промышленность призвана играть ключевую роль, помогая местным органам управления в достижении целей в области устойчивого развития. Будучи активными участниками жизни общин и основными институтами, способствующими обеспечению занятости и развитию экономики на местном уровне, местные органы управления особо озабочены вопросами, касающимися промышленного развития их общин. В то же время на промышленные предприятия приходится 43 процентов двуокиси углерода, выбрасываемого в атмосферу в глобальных масштабах[9] в результате использования ископаемого топлива.

15. Местные органы управления сталкиваются со следующими проблемами:

a) местные органы управления вынуждены привлекать инвестиции и способствовать развитию промышленности;

b) в долгосрочном плане устойчивые энергетические системы выгодны в экономическом отношении. Однако для их первоначального создания могут потребоваться ресурсы, что может восприниматься как фактор, негативно

влияющий на способность общины оставаться конкурентоспособной в плане привлечения инвестиций для развития промышленности;

c) местные власти, будучи самым приближенным к населению уровнем управления являются лидерами общин, где как раз и осуществляется деятельность на местах. Как лидеры общин, местные власти располагают уникальной возможностью влиять на местную промышленность, однако зачастую эти полномочия и влияние подрываются национальными приоритетами и влиянием;

d) до сих пор не существует достаточного понимания конечных результатов осуществления государственных закупок с учетом энергетических факторов. Многие местные и национальные органы управления не имеют необходимых для этого знаний и стратегий.

C. Изменение климата и загрязнение воздуха

16. Местные органы управления сталкиваются со следующими проблемами:

a) местные органы управления не располагают финансовыми возможностями для учета взаимосвязи между энергетикой, охраной воздушной среды, климатом и устойчивым развитием. Финансирование развития местной инфраструктуры и муниципальных служб (водоснабжение, энергоснабжение, общественный транспорт, уборка улиц и строительство и эксплуатация муниципальных зданий) ограничено во всех регионах. Но даже там, где такое финансирование имеется, лишь в весьма редких случаях его достаточно для обеспечения включения долгосрочных целей в области устойчивого развития, таких, как смягчение последствий изменения климата и адаптация к таким изменениям, в процесс планирования и создания инфраструктуры и муниципальных служб;

b) как правило, местные органы управления имеют опыт в сфере регулирования использования энергии, поскольку они осуществляют управление своими собственными объектами и энергетическими компаниями. Однако вопросы изменения климата и качества воздуха и анализ этих вопросов не входят в традиционную сферу их компетенции, и многие из них не имеют технического потенциала, необходимого для проведения надлежащего анализа взаимосвязи между изменением климата и принятием решений и для последующего использования результатов такого анализа для разработки и осуществления стратегии решения проблем, связанных с изменением климата, в их общине;

c) долгосрочный характер проблем, связанных с изменением климата и устойчивым развитием, выходит за рамки ограниченного политического мандата большинства местных органов управления. Решение вопросов, связанных с устойчивостью в таких областях, как энергетика, климат и качество воздуха, требует изменения традиционного подхода местных органов управления к коммунальному обслуживанию — решения должны приниматься на межучрежденческом уровне, процесс планирования должен быть рассчитан на более длительную перспективу, чем это принято сейчас. Для полной реализации этого нового мышления, новых концепций и практики планирование должно быть институционализировано и не зависеть от текучести кадров и политических факторов;

d) транспортные системы, основанные на использовании автотранспортных средств, весьма дорого обходятся обществу, общинам, окружающей среде и людям. Такая зависимость от автотранспортных средств оборачивается для местных органов управления тяжелым экономическим бременем. В ходе проведенных исследований было установлено, что прибыль от использования автотранспортных средств покрывает менее половины расходов, которые несут местные органы управления, в связи с созданием инфраструктуры, необходимой для использования автомобилей, и их эксплуатацией и обслуживанием. Обычно, местные органы управления субсидируют образовавшийся дефицит;

e) автомобильные выбросы оказывают значительное воздействие на качество воздуха в общинах, однако местные органы управления не могут повлиять на политику в области эффективности автотранспортных средств, которая традиционно определяется на национальном уровне.

IV. Извлеченные уроки и новые возможности для ускорения процесса осуществления

A. Энергетика в интересах устойчивого развития

17. Местные органы управления призваны играть жизненно важную роль в изменении существующей практики в области энергетики и транспорта. Хотя, как правило, эти органы не находятся в центре дебатов по этим вопросам, на самом же деле они существенно влияют на спрос в области энергетики и транспорта. Например, в Хельсинки комбинированная система тепло- и электроснабжения города и система отопления районов является основой эффективного, экономного и экологически безвредного производства энергии[10].

18. Местные органы управления занимают уникальное положение в плане поощрения и принятия мер, позволяющих сокращать спрос на энергию и повышают эффективность посредством использования своих регламентирующих полномочий в таких областях, как развитие землепользования и строительные нормы[11]. Например, в апреле 2005 года в городе Киото было принято первое в Японии постановление, касающееся глобального потепления, которое будет способствовать разработке всех будущих директивных установок и институциональных рамок для этого города[12].

B. Промышленное развитие

19. Там, где местные органы управления содействовали производству энергии на основе возобновляемых источников, общины получали определенные экономические выгоды и обеспечивали надежность своего энергоснабжения, что также способствовало дальнейшему развитию новых предприятий, не зависящих от невозобновляемых энергетических источников. В Тамилнаду, Индия, результатом осуществляемой государством программы, направленной на содействие освоению возобновляемых источников энергии, стало изготовление более 650 турбин для производства энергии с помощью ветра, при этом инвестиции на эти цели составили свыше 2 млрд. долл. США. Вложению этих инвестиций, прежде всего частным сектором, способствовала программа инициатив в области образования, научных исследований и финансов, осуществляе-

мая при спонсорской поддержке государства. Благодаря развитию ветроэнергетики были созданы новые местные предприятия, в том числе предприятия, специализирующиеся на разработке и строительстве ветроэнергетического оборудования.

20. Установление предельных величин для загрязнителей воздуха и выбросов углерода способствует чистому производству электроэнергии и позволяет обеспечивать более чистое производство электроэнергии и сопоставимость ее стоимости во всех районах страны. Благодаря этому ни одной общине не придется жертвовать строгими требованиями в своей политике в области энергоэффективности ради обеспечения местного промышленного развития.

21. Национальные, двусторонние и многосторонние соглашения в области экономического развития и торговли могут расширить возможности и полномочия местных органов управления в области разработки и осуществления политики, поощряющей использование устойчивых энергосистем в их общинах.

22. Осуществление во всех городах государственных закупок с учетом требований устойчивого развития будет означать, что местные органы управления станут «сознательными потребителями» продукции промышленных предприятий и будут с помощью своих технических требований в отношении товаров, услуг и эксплуатации побуждать к более эффективным с энергетической точки зрения новаторским решениям.

C. Изменение климата и загрязнение воздуха

23. Местные органы управления извлекают выгоду из участия в Киотских механизмах, таких, например, как система торговли выбросами, механизм чистого развития и процесс совместного осуществления[13]. Предоставление местным органам кредитов на осуществление их политики будет способствовать преобразованию рынков и сокращению выбросов. В декабре 2004 года муниципалитет Олаварриа, Аргентина, подписал первое в стране соглашение о финансировании сокращения выбросов углерода в рамках проекта по рекуперации газа из органических отходов, в результате чего выбросы двуокиси углерода сократятся более чем на 130 000 тонн. Этот проект продемонстрировал огромные возможности проектов по рекуперации газа из органических отходов во всех развивающихся странах мира[14].

24. Повышение национальных стандартов эффективности автотранспортных средств и инвестиции в альтернативные виды топлива и автотранспортные средства способствуют тому, что местные органы управления сокращают выбросы парниковых газов и местных загрязнителей воздуха. Город Брисбен, Австралия, переходит на использование парка автобусов, работающих на природном газе, и уже перешел на заправку используемых в настоящее время автобусов с дизельными двигателями, топливом со сверхнизким содержанием серы[15], в результате чего содержание целого ряда токсичных веществ в воздухе сократилось на 80 процентов.

25. Местные органы управления извлекают пользу из сетей, позволяющих осуществлять обмен информацией, открывающих доступ к различным механизмам и способствующих их деятельности по смягчению последствий изменения климата. Города мира используют механизмы и знания, полученные че-

рез такие сети, для того чтобы непосредственным образом способствовать сокращению выбросов парниковых газов. Города мира неоднократно подчеркивали важное значение сотрудничества и взаимной поддержки для смягчения последствий изменения климата, а также свое желание сотрудничать в рамках этих сетей и необходимость дополнительного финансирования для расширения масштабов и повышения эффективности этих программ, так как без этого невозможно влиять на процесс изменения климата[16].

Примечания

[1] *Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), том I. *Резолюции, принятые на Конференции*, приложение II.

[2] Международный совет по местным экологическим инициативам и секретариат Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, *Обзор осуществления местных повесток дня на XXI век*, 2001 год.

[3] См. http://www.cleanairnet.org.

[4] См. http://www.climatealliance.org/start.htm, and http://www.energie-cities.org.

[5] См. http://www.iclei.org/index.php?id=800.

[6] FCCC/CP/1997/7/Add.1, решение 1/CP.3.

[7] Hinrichsen D., Blackburn R., and Robey B. *Population growth and urbanization: cities at the forefront* (Johns Hopkins University School of Public Health. 2001).

[8] Climate change the role of cities (the United Nations Environment Programme, Habitat June 2005).

[9] Ibid.

[10] ICLEI Members in Action, 2005 (см. http://www.iclei.org/index.php?id=768).

[11] Ibid.

[12] Ibid.

[13] Заявление руководителей местных органов управления, сделанное на десятой сессии Конференции сторон (см. http://www3.iclei.org/lacs/ccp/eng/notcias.php?subaction=showfull&id=1105719981&archive=&start from=&ucat=7&).

[14] Clean Air Initiative, Latin American Cities (см. http://www.cleanairnet.org/lac_en/1415/article-59485.html).

[15] ICLEI Members in Action, 2000–02, http://www.iclei.org/index.php?id=768.

[16] World Cities Leadership Climate Summit, 2005, Communiqué from large world cities.