ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

HSP

HSP/EB.2020/14

UN-HABITAT **Исполнительный совет Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам**

Distr.: General
22 January 2020

Russian
Original: English

Исполнительный совет Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
Первая сессия 2020 года
Найроби, 31 марта – 2 апреля 2020 года
Пункт 7 предварительной повестки дня*
Нормативная и оперативная деятельность ООН-Хабитат

Нормативная и оперативная деятельность ООН-Хабитат: в центре внимания Глобальная сеть по проблемам, методам и практике землепользования, Глобальный альянс партнерств предприятий водоснабжения и страновая программа Мозамбика

Доклад Директора-исполнителя

I. Введение

1. В настоящем докладе освещаются три разных направления нормативной и оперативной деятельности ООН-Хабитат. В начале доклада основное внимание уделяется двум важным тематическим глобальным инициативам, осуществляемым под руководством ООН-Хабитат, а именно Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования (ГСПЗ) и Глобальному альянсу партнерств предприятий водоснабжения (ГАППВ), с описанием предыстории, достижений и перспектив каждой из этих инициатив. Затем в нем рассматривается страновая программа Мозамбика, в частности подход к восстановлению по принципу «лучше, чем было», и подход, направленный на повышение устойчивости, – подходы, которые применяются в районах, пострадавших от циклонов «Идай» и «Кеннет».

2. Таким образом, этот доклад предоставляет Исполнительному совету ООН-Хабитат возможность обсудить деятельность ООН-Хабитат по различным тематическим направлениям и уделить при этом особое внимание доступу к владению землей, поддержке предприятий водоснабжения и восстановительным работам после стихийных бедствий. В докладе описывается также, каким образом нормативная и оперативная деятельность интегрируется в эти инициативы по повышению качества жизни для всех в целях осуществления Новой программы развития городов, направленной на реализацию связанных с городами компонентов целей в области устойчивого развития.

II. Глобальная сеть по проблемам, методам и практике землепользования

A. Справочная информация

3. Примерно 70 процентов землевладений в развивающихся странах не оформлены документально, не регламентируются и не охраняются. Существуют также сложные сценарии земельных прав, когда в отношении одних и тех же ресурсов заявляются дублирующие друг друга права и требования. В то же время в связи со стремительной урбанизацией увеличивается

* HSP/EB.2020/1.

нагрузка на земельные ресурсы, и для увеличения объема производства продовольствия к 2050 году необходимо на 70 процентов увеличить площадь сельскохозяйственных угодий. К сожалению, женщины и молодежь по-прежнему имеют ограниченный доступ к земле и к возможностям распоряжаться ею.

4. ГСПЗ была создана в 2006 году при содействии ООН-Хабитат в целях преодоления проблем и препятствий в деле масштабного обеспечения гарантий землевладения и устранения наиболее серьезных пробелов в подходах, инструментах и системах управления и распоряжения земельными ресурсами. Сегодня ГСПЗ представляет собой динамичный многосторонний альянс, который объединяет более 85 земельных учреждений и субъектов, приверженных цели расширения доступа к земле и обеспечения гарантий землевладения для всех, в рамках которого особое внимание уделяется малоимущим и женщинам. Партнерами по сети являются международные организации гражданского общества, научно-исследовательские и учебные учреждения, двусторонние и многосторонние организации, а также международные профессиональные организации. На страновом уровне растет количество партнеров из числа национальных правительств и местных муниципалитетов.

5. ГСПЗ применяет инклюзивный подход к разработке «инструментов землепользования», которые представляют собой практичные, инновационные методы решения проблем землевладения. В рамках сети разрабатываются, тестируются, внедряются и распространяются инструменты землепользования, при этом процессы разработки этих инструментов способствуют повышению динамичности, инновационности сети и развитию ее потенциала. ГСПЗ затем формирует базу знаний по вопросам землевладения и по конечным результатам в области развития в более широком плане, а также развивает потенциал субъектов землепользования по использованию этих инструментов. Участие в процессе внедрения инструментов землеустройства способствует росту уверенности созданных местными жителями организаций, повышает их способность взаимодействовать с государственными органами и продвигать местные инициативы.

6. ГСПЗ осуществляет деятельность в различных масштабах в Демократической Республике Конго, Замбии, Ираке, Кении, Колумбии, Лаосской Народно-Демократической Республике, Намибии, Непале, Сент-Винсенте и Гренадинах, Сент-Люсии, Сомали, Судане, Уганде, на Филиппинах и в Южном Судане.

B. Достижения Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования

7. В рамках программы ГСПЗ около 300 000 городских и сельских домохозяйств (около 1,2 миллиона человек) в 13 странах смогли улучшить гарантии прав собственности либо получив от властей какую-либо форму правоустанавливающего документа, либо благодаря тому, что информация об их населенном пункте была предоставлена властям для проведения переговоров и принятия решений по вопросам улучшения условий жизни в населенных пунктах. Эти домохозяйства имеют возможность вкладывать средства в свое жилье и в меньшей степени подвержены риску принудительного выселения.

8. Концепция «совокупности земельных прав» и подход к регламентированию земельных ресурсов на основе соответствия целевому назначению оказали влияние на осуществление национальной земельной политики в Уганде и на разработку национальной земельной политики в Демократической Республике Конго, в Замбии и Непале. Эти принципы политики обещают улучшить гарантии прав собственности дополнительно для миллионов домохозяйств в будущем.

9. Что касается работы на региональном уровне, то в регионе арабских государств создана общая платформа заинтересованных сторон для развития потенциала и обмена знаниями.

10. ГСПЗ способствует обеспечению большей последовательности в применении концепций и подходов в области землевладения международными донорами, агентствами по вопросам развития, научно-исследовательскими и учебными учреждениями, профессиональными организациями, организациями гражданского общества, низовыми ассоциациями и другими субъектами землепользования. Партнеры также способствовали включению земельной проблематики в состав целей в области устойчивого развития: в настоящее время для оценки прогресса в достижении семи целей в области устойчивого развития используются 12 показателей, касающихся земельных ресурсов. Вопросы землевладения и совокупность земельных прав были также включены в Новую программу развития городов, и ООН-Хабитат через ГСПЗ руководила работой над директивной запиской

Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по вопросам земельных ресурсов и конфликтов[1].

11. В настоящее время для оказания правительствам развивающихся стран поддержки в осуществлении их национальной земельной политики имеется в общей сложности 20 инструментов землепользования, в которых учитываются гендерные вопросы и интересы малоимущих. ГСПЗ содействует внедрению инструментов путем оказания помощи в области управления знаниями, повышения осведомленности заинтересованных сторон по земельным вопросам и гарантиям прав собственности, развития потенциала соответствующих субъектов по применению инструментов землепользования, а также путем предоставления технической и финансовой поддержки для внедрения инструментов. Почти 3000 инициаторов перемен из 101 учреждения, 40 процентов из которых составляют женщины, расширили свои знания и потенциал по пропаганде и внедрению инструментов землепользования. В Демократической Республике Конго, Непале, Уганде и Замбии эти активисты в настоящее время имеют больше возможностей для защиты земельных прав женщин.

12. Более 30 исследований, проведенных по заказу ГСПЗ, позволили улучшить понимание того, как обеспечение гарантий имущественных прав связано с результатами в области развития в более широком плане. Эти исследования, в частности, были посвящены таким темам, как доступ женщин к земле в различных регионах; управление земельными и природными ресурсами и обеспечение гарантий прав собственности мелких фермерских хозяйств в рамках крупномасштабных программ инвестирования в сельское хозяйство; земельные отношения и потребности молодежи в земле в разных странах; опыт использования социальной модели владения; принципы исламского законодательства и возможности для взаимодействия; опыт управления землями коренных общин; практика применения концепции «совокупности земельных прав»; земля и конфликты; и связи между обеспечением гарантий прав собственности и уязвимостью к последствиям изменения климата.

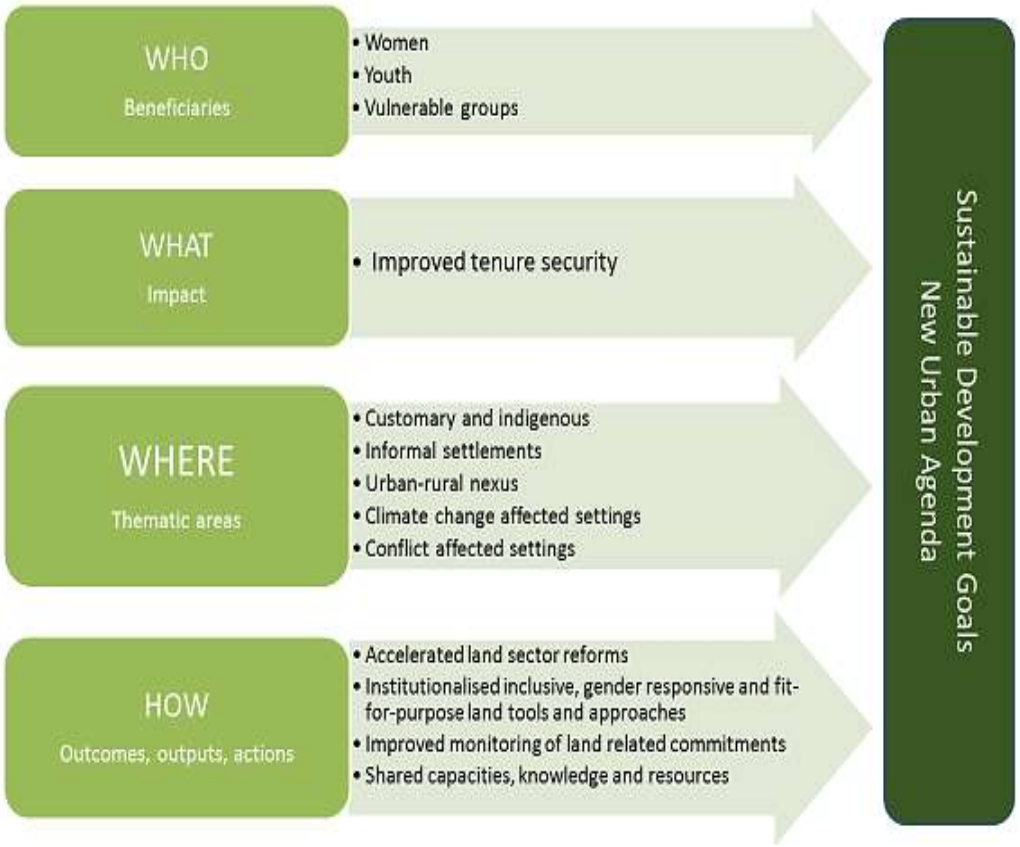
C. Перспективы Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования

13. В стратегии Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования на 2018-2030 годы определены направления осуществления Новой программы развития городов для достижения целей в области устойчивого развития. В программе третьего этапа ГСПЗ на 2019-2023 годы основное внимание уделяется формирующимся глобальным тенденциям и, более конкретно, пяти контекстам/тематическим областям, где ощущается недостаток инструментов и существует потребность в их разработке и внедрении в целях совершенствования гарантий прав собственности для целевых групп населения (женщины, молодежь и уязвимые группы). На рисунке 1 представлены краткие сведения о программе.

[1] https://gltn.net/download/the-united-nations-and-land-and-conflict-march-2019/.

Рисунок 1*

Программа третьего этапа ГСПЗ на 2019-2023 годы



* Данный рисунок приводится без официального редактирования.

КТО Бенефициары	• Женщины • Молодежь • Уязвимые группы	Цели в области устойчивого развития Новая программа развития городов
ЧТО Воздействие	• Улучшение гарантий прав собственности	
ГДЕ Тематические области	• Обычные и коренные • Неформальные поселения • Связь «город-село» • В условиях воздействия изменения климата • В условиях воздействия конфликтов	
КАК Конечные и промежуточные результаты, мероприятия	• Ускоренные реформы в области земельных отношений • Институализированные учитывающие гендерные вопросы инклюзивные инструменты землепользования и подходы к земельным ресурсам на основе соответствия целевому назначению • Совершенствование мониторинга обязательств в отношении земли • Общие возможности, знания и ресурсы	

D. Миссия Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования

14. Сеть ГСПЗ видит свою миссию в том, чтобы выступать в качестве «партнеров, осуществляющих совместную деятельность по разработке и внедрению учитывающих гендерные вопросы инклюзивных инструментов землепользования на основе соответствия целевому назначению в целях улучшения условий жизни для всех, уделяя первоочередное внимание женщинам, молодежи и уязвимым группам населения как в городских, так и в

сельских районах». В таблице 1 показана взаимосвязь между приоритетами ГСПЗ и областями преобразований, изложенными в Стратегическом плане ООН-Хабитат на 2020-2023 годы[2]. Дополнительную информацию о ГСПЗ можно найти на сайте www.gltn.net.

Таблица 1

Приоритеты Глобальной сети по проблемам, методам и практике землепользования в отношении областей преобразований, намеченных ООН-Хабитат

Приоритет ГСПЗ	*Стратегический план ООН-Хабитат*
Обеспечение гарантий землевладения на основе обычаев Обеспечение гарантий землевладения в неформальных поселениях Обеспечение гарантий землевладения в контексте взаимосвязи между городом и деревней	**Сфера преобразований 1:** сокращение пространственного неравенства и нищеты в общинах во всей совокупности городских и сельских населенных пунктов
Финансирование на основе земельных активов	**Сфера преобразований 2**: повышение общего благополучия городов и регионов
Уязвимость землепользования к изменению климата	**Сфера преобразований 3:** укрепление мер по борьбе с изменением климата и улучшение состояния городской среды
Обеспечение гарантий землевладения в конфликтных и постконфликтных ситуациях	**Сфера преобразований 4:** эффективное предотвращение городских кризисов и реагирование на них

III. Глобальный альянс партнерств предприятий водоснабжения

A. Справочная информация

15. ГАППВ – это программа ООН-Хабитат, направленная на укрепление потенциала коммунальных предприятий водоснабжения во всем мире и на расширение сотрудничества между ними. В малых и больших городах предприятия водоснабжения и санитарии вносят свой вклад в осуществление права человека на воду и санитарию, предоставляя услуги, которые имеют основополагающее значение для инклюзивных, безопасных, жизнестойких и устойчивых городов (цель 11 в области устойчивого развития), в которых никто и ничто не остается без внимания (Новая программа развития городов).

16. ГАППВ функционирует как альянс, членами которого являются коммунальные предприятия водоснабжения и их объединения на всех континентах. В качестве глобального координатора ГАППВ помогает собраться за одним столом различным заинтересованным сторонам, занимающимся вопросами водных ресурсов и городов, включая органы государственного управления местного, регионального и национального уровней, финансовых партнеров, организации развития, частные коммунальные предприятия, гражданское общество и профсоюзы, в рамках таких глобальных мероприятий, как Глобальный конгресс партнерств предприятий водоснабжения, Всемирный водный форум и Всемирный форум по вопросам городов.

17. ГАППВ работает над расширением партнерств по оказанию коллегиальной поддержки между поставщиками услуг водоснабжения и канализации, так называемых партнерств предприятий водоснабжения (ППВ). ППВ осуществляют свою деятельность на некоммерческой основе с целью укрепления потенциала предприятий, улучшения показателей их деятельности и предоставления более качественных услуг большему количеству людей. ППВ хорошо себя зарекомендовали и могут быть весьма эффективными с точки зрения затрат.

18. ППВ укрепляют потенциал предприятий водоснабжения и санитарии для обеспечения наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех, внося свой вклад в решение задач, сформулированных в рамках цели 6 в области устойчивого развития и касающихся всеобщего и равноправного доступа к услугам водоснабжения и санитарии, качества воды, эффективности водопользования, комплексного управления водными ресурсами и их сохранения, развития потенциала и участию местных общин. ППВ также поддерживают создание устойчивой инфраструктуры и стимулируют инновации, в том числе в не имеющих доступа к услугам бедных районах, для достижения цели 11 в области устойчивого развития. Они имеют актуальное значение для ООН-Хабитат и членов ГАППВ, поскольку определяют

[2] https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-09/strategic_plan_2020-2023.pdf.

важнейшие нормативные и стратегические направления деятельности коммунальных предприятий водоснабжения и санитарии и соответствующих регулирующих органов.

Рисунок 2*

Местоположение партнерств предприятий водоснабжения, зарегистрированных в глобальной базе данных партнерств предприятий водоснабжения

Примечания:

1. 352 ППВ и еще целый ряд в процессе создания. При поддержке региональных/национальных платформ.
2. 50 процентов по линии Юг–Юг и 42,9 процента по линии Север–Юг. Остальная часть трехстороннего сотрудничества/Север–Север.
3. В 33 процентах ППВ во всем мире в качестве наставников участвуют предприятия из Европейского союза.

* Данный рисунок приводится без официального редактирования.

B. Деятельность и достижения ГАППВ

19. В настоящее время ГАППВ включает 352 ППВ по всему миру, большинство из которых осуществляют деятельность при содействии региональных и национальных платформ и программ ППВ в рамках альянса. В общей сложности 50 процентом этих ППВ были созданы между партнерскими коммунальными предприятиями на Юге (см. рисунок 2). Стратегия ГАППВ на 2019-2024 годы направлена на существенное расширение масштабов этой практики партнерских отношений, чтобы больше предприятий во всем мире получили возможность внести свой вклад в осуществление глобальных программ развития. В таблице 2 приводятся сведения о том, что было достигнуто за 10 лет деятельности и осуществления стратегии ГАППВ.

Таблица 2

Достижения за 10 лет деятельности и осуществления стратегии Глобального альянса партнерств предприятий водоснабжения

Количество членов ГАППВ (на 2019 год):	490
Среднегодовой темп роста членства ГАППВ в процентах (2012-2017 годы):	22
Количество ППВ во всем мире: (сведения о которых зарегистрированы в электронной базе данных ГАППВ с 2009 года)	352
Количество участвующих в ППВ предприятий во всем мире: (сведения о которых содержатся в электронной базе данных ГАППВ)	488
Количество специалистов по водным ресурсам, расширивших свои возможности благодаря деятельности ГАППВ:	10 000
Количество людей, которые получили доступ к более качественным услугам коммунальных предприятий, участвующих в ППВ в качестве подшефных:	34 млн
Объем средств, привлеченных с помощью ППВ для коммунальных предприятий во всем мире с момента создания ГАППВ (2009 год):	320 млн долл. США
Количество разработанных инструментов: К ключевым инструментам относятся: • Руководство по составлению плана совершенствования деятельности ППВ • Обучение наставников • Операционные инструменты, связанные с управлением активами, принятием решений на коммунальных предприятиях, планированием обеспечения безопасности водных ресурсов и составлением карт устойчивости • Инструменты процесса ППВ, связанные с установлением партнерских отношений, передовой практикой, развитием потенциала, мониторингом и оценкой.	20
Количество проведенных предметных исследований:	14 (на всех пяти континентах)
Количество проведенных Глобальных конгрессов ППВ:	3
ГАППВ способствовал повышению международного престижа ППВ, проведя привлекшие к себе внимание заседания в контексте семи Всемирных недель воды, трех Всемирных водных форумов, трех конгрессов Международной ассоциации по водным ресурсам, трех Всемирных форумов по вопросам городов, Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), шести конгрессов Африканской ассоциации по водным ресурсам и других важных региональных мероприятий.	

20. ГАППВ оказывает поддержку и содействие в деятельности ППВ за счет вкладов партнеров. В настоящее время ГАППВ получает основную поддержку от правительства Германии и сотрудничает по проектам ППВ с Европейским союзом, Фондом международного развития Организации стран – экспортеров нефти, Департаментом энергетики Абу-Даби, а также с правительствами Испании и Нидерландов.

21. С 2015 года партнеры ГАППВ организуют Международную конференцию местных и региональных органов власти по водным ресурсам, которая проводится во время Всемирного водного форума, крупнейшего международного мероприятия, посвященного водным ресурсам, чтобы пригласить мэров, губернаторов, руководителей коммунальных предприятий и местных лидеров в области водных ресурсов для проведения политических и технических обсуждений по вопросам рационального использования водных ресурсов в городах и регионах. ГАППВ возглавляет финансируемую европейскими странами глобальную программу ППВ по поддержке 20 ППВ во всем мире, а также оказывает консультационную и

информационно-пропагандистскую поддержку инициативе Министерства иностранных дел Нидерландов «WaterWorX», которая рассчитана на период с 2017 по 2030 год и предусматривает объединение усилий 10 нидерландских предприятий водоснабжения и их местных партнеров в Африке, Азии и Латинской Америке с целью обеспечения устойчивого доступа к чистой питьевой воде 10 миллионам человек, является на сегодняшний день самой масштабной глобальной инициативой ППВ, осуществляемой под руководством одной страны.

22. Деятельность ГАППВ способствует достижению стратегической цели ООН-Хабитат «содействовать устойчивой урбанизации как движущей силе развития и мира в целях улучшения условий жизни для всех». ГАППВ будет вносить свой вклад в работу во всех четырех сферах преобразований, предусмотренных стратегическим планом ООН-Хабитат на 2020-2023 годы, путем расширения знаний, а также поощрения и поддержки ППВ, которые способствуют укреплению потенциала и повышению эффективности работы коммунальных предприятий водоснабжения и санитарии:

a) расширение справедливого доступа к услугам в области санитарии и водоснабжения и улучшение пространственной взаимосвязанности (сфера преобразований 1: сокращение пространственного неравенства и нищеты в общинах во всей совокупности городских и сельских населенных пунктов);

b) создание местных ресурсов и достойных рабочих мест, разумно применяя при этом соответствующие технологии и инновации (сфера преобразований 2: повышение общего благополучия городов и регионов);

c) сокращение выбросов парниковых газов в результате деятельности предприятий водоснабжения и санитарии, повышение эффективности использования ресурсов, защита экологических активов и поддержка развития инфраструктуры, адаптированной к климатическим изменениям (сфера преобразований 3: укрепление мер по борьбе с изменением климата и улучшение состояния городской среды);

d) предоставление более социально инклюзивных и комплексных услуг, эффективное реагирование на кризисные ситуации и восстановление после кризиса, повышение устойчивости (сфера преобразований 4: эффективное предотвращение городских кризисов и реагирование на них).

23. Для создания инклюзивных, безопасных, жизнестойких и устойчивых городов, которые предусматриваются целью 11 в области устойчивого развития, необходимо обеспечить всеобщий доступ к чистой воде и безопасным услугам в области санитарии. Действительно, поскольку водоснабжение и санитария являются необходимыми условиями для достижения практически всех целей в области устойчивого развития на местном уровне, обеспечение сильного местного потенциала для предоставления этих услуг является одним из главных приоритетов.

C. Перспективы Глобального альянса партнерств предприятий водоснабжения

24. В процессе осуществления своей стратегии на 2019-2023 годы ГАППВ сосредоточит усилия на трех направлениях:

a) руководство на основе знаний: документирование и исследование практических подходов, руководство эффективными ППВ и устойчивыми коммунальными предприятиями, а также создание глобальной обсерватории ППВ;

b) расширение возможностей ППВ: информационно-пропагандистская поддержка мер политики и обеспечение финансирования;

c) мобилизация альянса: установление связей между членами, партнерами, платформами и программами ППВ и их активное задействование.

25. Для реализации стратегии ГАППВ предусмотрены такие продукты, как информационно-пропагандистские материалы, коммуникационные мероприятия, мероприятия по мониторингу и исследовательская деятельность, а также разработка методических материалов и инструментов для обеспечения эффективного функционирования ППВ. Практическое внедрение всех инструментов и руководств осуществляется через сеть ГАППВ, состоящую из партнеров и платформ, которые работают в рамках ППВ, а иногда и через операционную поддержку, напрямую оказываемую ППВ. ГАППВ оказывает техническую помощь в создании ППВ для укрепления потенциала предприятий водоснабжения в целях более качественного и устойчивого предоставления услуг. Он также вносит вклад в

выполнение следующих пунктов программы работы Секции основных городских услуг ООН-Хабитат: a) подготовка технических материалов и публикаций; b) консультации, рекомендации и информационно-пропагандистская деятельность; c) базы данных и предметные цифровые материалы; и d) коммуникационные материалы, такие как брошюры и медийные материалы, включая цифровые платформы и мультимедийный контент.

26. ГАППВ намерен увеличить свой общий годовой бюджет до оптимального уровня в 2-2,5 млн долл. США и перейти от нынешнего уровня финансирования, предполагающего осуществления стратегии на базовом уровне, к расширенному и диверсифицированному портфелю для более активного осуществления стратегии.

IV. Страновая программа Мозамбика: восстановление по принципу «лучше, чем было» и повышение устойчивости в районах, пострадавших от циклонов «Идай» и «Кеннет»

A. Справочная информация

27. Мозамбик является прибрежной страной, которая весьма чувствительна к воздействию экстремальных климатических явлений в силу своей морфологии и местоположения. Сезон циклонов приходится на период с октября-ноября по март-апрель. Как правило, циклоны зарождаются в центральной части Индийского океана и движутся в западном направлении, постепенно ускоряясь и усиливаясь. В тех случаях, когда их траектория проходит не через Мадагаскар (одну из наиболее подверженных воздействию циклонов стран мира), а заходит в Мозамбикский пролив, они обрушиваются на имеющую большую протяженность береговую линию Мозамбика (чаще всего в северной и южной частях) и могут проникать вглубь африканского континента, достигая территории соседних стран, таких как (с юга на север) Южная Африка, Зимбабве и Малави. Проникнув вглубь материка, циклоны вызывают продолжительные и обильные дожди, которые приводят к обширным наводнениям, особенно в Мозамбике, поскольку страна расположена в районе нижнего течения девяти международных рек.

28. Циклон «Идай» дважды обрушивался на Мозамбик: первоначально 5 марта 2019 года в виде тропической депрессии, затронувшей город Келимане, центральные и северные провинции Мозамбика (особенно Замбезию и Нампулу), а также южные районы Малави, а затем в ночь с 14 на 15 марта 2019 года в виде тропического циклона, нанесшего серьезный ущерб и вызвавшего масштабные разрушения в городах Бейра (население 530 000 человек) и Дондо (население 150 000 человек), после чего продолжил движение в западном направлении через провинции Софала и Маника вдоль «Бейрского коридора» и достиг территории Зимбабве, где и распался. В целом от циклона «Идай» и последовавших за ним масштабных наводнений в Юго-Восточной Африке, главным образом, в Мозамбике, а также в Зимбабве и Малави, пострадало около 3 миллионов человек. В результате этих явлений погибло около 1000 человек, тысячи людей получили ранения, 150 000 человек были вынуждены покинуть свои места обитания, было повреждено и разрушено более 240 000 домов; помимо этого их последствиями стали разрушение многочисленных объектов инфраструктуры, причинение ущерба сельскому хозяйству и распространение заболеваний.

29. 25 апреля 2019 года тропический циклон «Кеннет» пронесся над Коморскими островами и обрушился на побережье Мозамбика в северной части страны, затронув провинции Кабу-Делгаду и Нампула, что имело последствия, сходные с последствиями циклона «Идай», хотя и несколько менее тяжкие. Остров Ибо, который находится в процессе регистрации в качестве объекта всемирного наследия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), подвергся разрушениям, серьезно пострадал город Пемба, особенно в результате вызванных циклоном наводнений, также пострадали несколько сельских районов. От циклона пострадали почти 200 000 человек, большинство из которых и без того уже находились в уязвимом положении из-за слабой системы здравоохранения и недостаточно развитой инфраструктуры водоснабжения и санитарии.

30. Согласно оценке потребностей в период после бедствия, ущерб и потери в результате этих двух циклонов только для Мозамбика составили более 3,2 млрд долл. США. Для пострадавших городов и городских районов характерно повсеместное отсутствие базовой инфраструктуры и услуг, а также некачественное строительство жилья. Кроме того, годовые темпы роста численности городского населения в стране составляют 4,4 процента, причем данные общенациональной переписи населения свидетельствуют о том, что почти половина этого роста приходится на малые и средние города с населением от 100 000 до 250 000 человек.

Явно выраженный городской характер этих стихийных бедствий вызывает озабоченность, поскольку в стране еще нет четкой политики или стратегии решения проблем стремительной урбанизации.

B. Обоснование для принятия мер по линии ООН-Хабитат

31. Учитывая описанную выше структурную уязвимость и периодическое повторение экстремальных климатических явлений в Мозамбике[3], необходимо срочно найти более долгосрочные решения, чтобы страна могла адаптироваться к изменению климата и постепенно повышать свою устойчивость. Ужасающие последствия циклонов «Идай» и «Кеннет» открывают возможность для использования в рамках модели развития страны принципиально нового подхода, направленного на формирование на всех уровнях культуры устойчивости.

32. Города и поселки могут играть решающую роль в деле повышения устойчивости и сокращения факторов уязвимости, поскольку в них имеется возможность охватить большое число людей с помощью адресных мероприятий. Обеспечение безопасных зданий и городских объектов, а также устойчивого к стихийным бедствиям жилья, включая основанные на природных факторах решения для общественных мест и базовой инфраструктуры, является основополагающим элементом процесса восстановления наряду с активным участием самих пострадавших людей.

33. В свете значимости, которая в настоящее время придается вопросам восстановления и реконструкции с повышенной устойчивостью, и в полном соответствии с государственной стратегией реконструкции, применение принципа «восстановить лучше, чем было» и внедрение методов строительства, которые могут повысить устойчивость зданий и объектов инфраструктуры в случае возникновения климатических угроз, как представляется, являются абсолютно обязательными требованиями. Однако их недостаточно, и они должны быть дополнены «мягким» компонентом, включая совершенствование мер политики и законодательства (например, внесение поправок в строительные нормы и правила), разработку руководящих принципов, проведение кампаний по повышению осведомленности, создание институционального потенциала и формирование необходимых знаний, например, путем включения в школьные программы концепций уменьшения рисков и обеспечения устойчивости.

34. Сельские и городские районы тесно взаимосвязаны, и существующие между ними связи имеют основополагающее значение для повышения жизнестойкости более обширной территории. Безопасные общественные объекты, такие как школы и больницы, должны быть надлежащим образом распределены в пространстве на основе методологий регионального планирования, которые позволяют определить, в каких областях в первую очередь необходимо сосредоточить усилия по восстановлению. При планировании следует также продумать вопрос о том, как соединить районы, где была осуществлена реконструкция, с другими районами с помощью дорог и основных инфраструктурных сетей.

35. Городским поселениям требуется особый, гораздо более комплексный и межсекторальный подход к повышению жизнестойкости с учетом более высокой пространственной плотности и плотности населения, а также специфических проблем и сложностей, присущих городскому контексту. Проблему высокой динамики роста, уязвимости и отсутствия услуг в городских поселениях необходимо решать на основе комплексного подхода, затрагивающего такие взаимозависимые аспекты, как доступ к устойчивому жилью и к земле (что требует доступа к доходам), улучшение санитарных условий (в частности, водоснабжения, канализации и регулирования отходов) и улучшение сообщения (дороги), чтобы постепенно превратить существующие уязвимые городские поселения в безопасные, жизнестойкие районы проживания для всех.

C. Соответствующая работа ООН-Хабитат в Мозамбике

36. С 2002 года ООН-Хабитат осуществляет в Мозамбике мероприятия по снижению риска бедствий и проводит восстановительные работы по принципу «восстановить лучше, чем было» на основе применения подхода «научиться жить в условиях риска стихийных бедствий», особенно в районах, подверженных наводнениям, циклонам, засухе и сейсмическим явлениям[4].

[3] Южная часть страны страдает от хронической засухи.

[4] См. https://oldweb.unhabitat.org/books/focus-on-mozambique-a-decade-of-experimenting-disaster-risk-reduction-strategies/.

37. Основная идея подхода «научиться жить в условиях риска стихийных бедствий» заключается в том, чтобы повысить жизнестойкость людей и свести к минимуму необходимость в перемещении населения. Люди живут вблизи районов, где у них есть доступ к источникам средств к существованию и к возможностям получения дохода, и, соответственно, их перемещение может иметь деструктивные последствия, как с социальной, так и с экономической точек зрения. Поэтому рекомендуется проводить мероприятия по переселению только в крайнем случае, когда люди проживают в районах, характеризующихся очень высоким/постоянным риском.

38. Уже давно осуществляемая ООН-Хабитат деятельность по снижению риска бедствий и восстановлению на основе подхода «восстановить лучше, чем было» начиналась с создания инновационных информационно-пропагандистских материалов (например, настольной игры «Ривер Гейм», плакатов, буклетов, отмеченных наградами мультипликационных фильмов, таких как «The Change» («Перемены»)[5] и «Sometimes the River...» («Иногда река...»). За этим последовали демонстрационные пилотные проекты по строительству приподнятых над уровнем земли школ, которые могли бы служить безопасным убежищем в случае стихийного бедствия.

39. Статистические данные за последние 10-15 лет свидетельствуют о том, что ежегодно в результате наводнений или сильных ветров 800-1000 классным комнатам причиняется ущерб, и они нуждаются в ремонте. Кроме того, школы, медицинские центры и административные здания в отдаленных районах зачастую являются единственными сооружениями, построенными из улучшенных/обычных материалов. Таким образом, эти общественные объекты представляют собой прекрасные отправные точки для деятельности по снижению риска на уровне поселений: a) путем улучшения их физической структуры; и b) применительно к начальным школам, за счет включения в учебные программы основных идей, касающихся сокращения риска бедствий и обеспечения устойчивости к их воздействию. За эти годы для школ и жилых зданий были разработаны десятки архитектурных и инженерных решений, обеспечивающих их устойчивость к воздействию циклонов/наводнений, и в различных частях страны было построено несколько сотен зданий с применением обычных или местных материалов, или и тех, и других, а также с использованием программ обучения в процессе работы местных строителей-подрядчиков, национальных субподрядчиков или неправительственных организаций.

40. В 2011-2012 годах ООН-Хабитат приступила к разработке программы повышения безопасности школ, которая включает всестороннюю оценку состояния пострадавших школ, составление реестра рисков бедствий на национальном уровне, разработку руководящих принципов строительства и совершенствование строительных норм и правил в целях повышения устойчивости к воздействию стихийных бедствий. Кроме того, программа предусматривает укрепление межсекторальной координации, а также обучение и укрепление потенциала субподрядчиков, привлекаемых для строительства школ. В 2015 году в целях повышения безопасности школ было налажено партнерство с Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а в 2017 году министерство образования и развития людских ресурсов Мозамбика привлекло ООН-Хабитат для оказания технической помощи в ходе реализации финансируемой Всемирным банком программы реконструкции и переоборудования школ с объемом финансирования в 15 млн долл. США. В результате реализации этой программы в центральных и северных районах Мозамбика с использованием как обычных, так и местных строительных материалов[6] было восстановлено или заново отстроено 1100 классных комнат. Примечательно, что министр образования и человеческого развития проинформировала кабинет министров, что все школы, построенные в соответствии с предложенными ООН-Хабитат стандартами, оказались устойчивыми к воздействию циклона «Идай» в провинции Софала. Министерство образования и человеческого развития твердо намерено расширить масштабы применения этого подхода и обратилось ко всем партнерам с просьбой руководствоваться строительными нормами и правилами, а также руководящими принципами, предложенными ООН-Хабитат для использования при строительстве школ. На сегодняшний день в соответствии со стандартами ООН-Хабитат построено и отремонтировано более 2000 классных комнат.

41. В городских районах Мозамбика ООН-Хабитат осуществила несколько проектов по благоустройству трущоб с использованием комплексного подхода (водоснабжение, санитария, дороги, канализация и регулирование отходов), особенно в провинциях Келимане

[5] См. https://vimeo.com/75911282.

[6] Строительство школ с применением смешанных материалов обходится более чем в три раза дешевле, чем строительство таких же школ с применением обычных материалов.

(2006-2008 годы), Бейра и Дондо (2008-2013 годы), а также в Нампуле, при поддержке Программы участия в благоустройстве трущоб (2010-2015 годы). Дополнительно проводилась работа по развитию потенциала на муниципальном уровне, которой было охвачено более 20 муниципалитетов, по оказанию поддержки в области планирования городов и агломераций, по внедрению методологий планирования мероприятий по обеспечению жизнестойкости городов (например, инструмента планирования мер по обеспечению устойчивости городской среды ("CityRAP")), осуществлялись пилотные проекты по улучшению общественных мест, было завершено проведение исследования структуры жилищного фонда и разработка стратегии жилищного строительства, а также проведена диагностика для обоснования национальной политики Мозамбика в области урбанизации.

42. Городские бедствия носят сложный характер и требуют специальных экспертных знаний и комплексного подхода не только потому, что они затрагивают несколько секторов, но и потому, что они затрагивают различные институциональные уровни, имеющие взаимосвязанные мандаты. ООН-Хабитат хотела бы использовать работу по восстановлению для осуществления на пилотной основе мер по городскому развитию на основе широкого участия и для проведения мероприятий по наращиванию потенциала в пострадавших городах и городских районах в целях повышения их устойчивости к изменению климата.

43. В целях содействия включению вопросов обеспечения жизнестойкости городов в государственную политику и стратегию ООН-Хабитат разработала структуру Технического центра по управлению рисками стихийных бедствий, устойчивости и жизнестойкости городов (ДиМСУР) и оказала содействие в его создании в Мапуту[7]. На данный момент работа Центра охватывает четыре государства – члена Сообщества по вопросам развития стран юга Африки, а именно Коморские Острова, Мадагаскар, Малави и Мозамбик. В скором времени масштаб его деятельности распространится и на другие страны юга Африки, проявившие заинтересованность в присоединении к его работе, такие как Замбия, Зимбабве, Эсватини и Южная Африка. ДиМСУР может играть важную роль на субрегиональном уровне, учитывая, что три из четырех стран, участвующих в работе центра, пострадали от одних и тех же циклонов и столкнулись со схожими последствиями. Идея создания этого центра передового опыта заключается в том, чтобы обеспечить платформу, позволяющую участвующим странам обмениваться опытом и учиться друг у друга, генерируя тем самым знания, которые затем распространяются через существующие академические сети.

D. Цели и общая стратегия

44. ООН-Хабитат разработала последовательную, всеобъемлющую пятилетнюю стратегию по повышению эффективности и жизнестойкости в пострадавших от циклонов «Идай» и «Кеннет» районах в центральной части и на севере Мозамбика. Конечной целью этой стратегии является укрепление потенциала адаптации к изменению климата («научиться жить в условиях наводнений и циклонов») и содействие формированию культуры устойчивости на всех уровнях. Эта работа будет вестись, исходя из двух взаимосвязанных конкретных целей:

a) консолидация и расширение масштабов применения в деятельности по снижению риска подхода «восстановить лучше, чем было», который ООН-Хабитат начала применять на экспериментальной основе более десяти лет назад;

b) применение на экспериментальной основе в масштабах района, города или городского округа комплексного подхода к повышению жизнеспособности городов, который может быть воспроизведен.

45. Поэтому в координации с правительством Мозамбика и субнациональными (провинциальными, районными и муниципальными) властями и в партнерстве с ключевыми структурами Организации Объединенных Наций (т.е. ЮНИСЕФ, Всемирной организацией здравоохранения, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию, Международной организацией труда, Программой развития Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения) ООН-Хабитат предложила два взаимодополняющих направления деятельности в поддержку процесса восстановления и реконструкции в Мозамбике.

[7] С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу: www.dimsur.org.

1. Направление 1: Восстановить лучше, чем было (повышение безопасности школ, повышение безопасности больниц и обеспечение жизнестойкости жилья)

46. Это направление включает в себя проекты, призванные обеспечить преемственность и расширение программы повышения безопасности школ и начать осуществление инициативы по повышению безопасности больниц на основе применения аналогичной методики. Идея заключается в том, чтобы создавать в процессе восстановления или реконструкции как в сельских поселениях, так и на уровне городских районов более качественные, безопасные общественные объекты, которые способны противостоять воздействию сильных ветров, наводнений и других стихийных бедствий и могут быть использованы в качестве безопасных убежищ во время чрезвычайных ситуаций. При этом школы будут также использоваться для продвижения идей устойчивости к изменению климата через учебные программы.

47. В зависимости от наличия средств или партнеров-исполнителей, занимающихся вопросами жилья, этот подход в отношении школ и больниц может быть дополнен, как в сельских, так и в городских районах восстановлением или реконструкцией устойчивых к внешним воздействиям домов, следуя той же самой логике «восстановить лучше, чем было». При реконструкции жилья можно было бы использовать прогрессивный метод, предусматривающий строительство одного устойчивого помещения (например, приподнятого над землей, с прочной кровлей), которое могло бы постепенно расширяться самими бенефициарами в зависимости от их финансовых возможностей. Могут быть предложены и другие решения, адаптированные к существующим условиям и возможностям домохозяйств по внесению своего вклада в осуществление деятельности по восстановлению жилья. Создание механизмов устойчивого финансирования строительства жилья предполагается в рамках направления 2, поскольку оно будет применяться только для городских районов.

48. Вышеперечисленные мероприятия на основе подхода «восстановить лучше, чем было» дополняются обучением и наращиванием потенциала заинтересованных сторон на различных уровнях, повышением осведомленности, распространением архитектурных решений и руководящих принципов, которые будут тиражироваться в широких масштабах с учетом различных местных условий, а также оказанием технической помощи на местах и обеспечением соблюдения более совершенных строительных норм и правил.

2. Направление 2: Повышение жизнестойкости городов на основе комплексного подхода

49. Во-первых, в различных провинциях, пострадавших от циклонов и наводнений, необходимо будет провести пространственный анализ, чтобы понять, в каких городах и городских центрах следует осуществлять реконструкцию в первую очередь с учетом распределения их функций, их влияния на окружающие районы (связи между городом и селом) и их взаимосвязей с другими городскими поселениями, чтобы осуществить планирование и распространить концепцию устойчивости на более обширные территории.

50. Затем ООН-Хабитат предложит проекты, призванные содействовать разработке комплексных планов и стратегий восстановления и реконструкции городов на уровне районов, городов/поселков и агломераций. Разработка этих планов и стратегий будет включать в себя: a) оперативные оценки и тематические/предметные исследования по вопросам городов; b) разработку и распространение инструментов и руководящих принципов; и c) разработку и внедрение механизмов устойчивого финансирования строительства жилья на основе сочетания субсидий, программ микрокредитования/накопления сбережений и взносов домашних хозяйств.

51. Важно отметить, что эти планы и стратегии будут разрабатываться на основе широкого участия с целью осуществления мероприятий по повышению устойчивости на уровне округов/районов, которые включают в себя различные аспекты, такие как a) строительство доступного жилья; b) доступ к гарантиям прав землевладения; c) решения, основанные на природных факторах, и улучшение общественных мест; d) доступ к основным услугам (водоснабжение, санитария, регулирование отходов и электроснабжение) и инфраструктуре (канализация и дороги); e) строительство безопасных убежищ (напр., школ, медицинских учреждений, рынков); и f) профессиональная подготовка и деятельность, приносящая доход, и/или создание рабочих мест.

52. Параллельно, в качестве крайней меры может рассматриваться возможность осуществления операций по устойчивому переселению (т.е. с учетом прав человека и изучением вариантов, обеспечивающих доступ к основным услугам и к средствам к существованию, а не только к жилью).

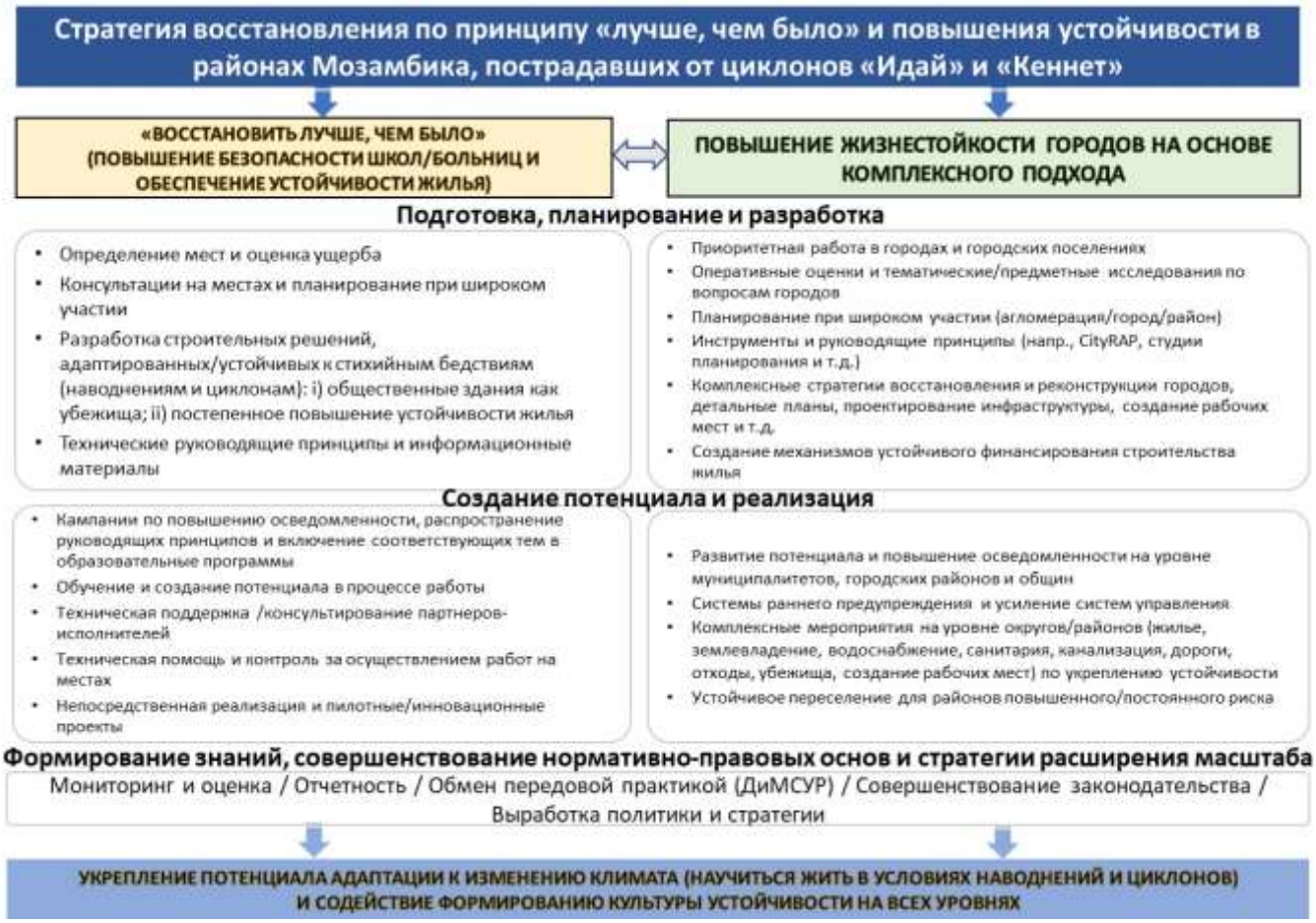
53. Вышеизложенное должно быть дополнено обучением и развитием потенциала различных субъектов, занимающихся вопросами проживания в городских районах, созданием эффективных, действенных систем раннего предупреждения[8] и предоставлением технических консультаций по вопросам укрепления существующих механизмов управления в целях восстановления и повышения устойчивости.

54. Наконец, оба направления могли бы способствовать формированию знаний, обмену опытом (не только на национальном, но и на субрегиональном уровне благодаря ДиМСУР), совершенствованию законодательства и выработке мер политики и стратегий для расширения масштабов деятельности.

55. Описанная выше стратегия схематично представлена на рисунке 3.

Рисунок 3

Резюме стратегии укрепления устойчивости в пострадавших от циклонов «Идай» и «Кеннет» районах Мозамбика на основе принципа «восстановить лучше, чем было»



[8] В настоящее время системы раннего предупреждения по-прежнему используются эпизодически, несмотря на то, что могут содействовать спасению жизни многих людей в городских районах.