

NATIONS UNIES

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

UNITED NATIONS

**COMMISSION ECONOMIQUE
POUR L'EUROPE**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
КОМИССИЯ**

**ECONOMIC COMMISSION
FOR EUROPE**

SEMINAIRE

СЕМИНАР

SEMINAR

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ
ПУНКТАМ



Distr.
GENERAL

Девятая Конференция по исследованиям
в области развития городов и районов

HBP/SEM.53/2
10 July 2002

Лидс (Соединенное Королевство),
9-12 июня 2002 года

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ДОКЛАД О РАБОТЕ ДЕВЯТОЙ КОНФЕРЕНЦИИ ПО ИССЛЕДОВАНИЯМ
В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ И РАЙОНОВ**

**"УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ И УЛУЧШЕНИЕ УСЛОВИЙ
ПРОЖИВАНИЯ В НИХ"**

Лидс (Соединенное Королевство), 9-12 июня 2002 года

Введение

1. По приглашению правительства Соединенного Королевства девятая Конференция по исследованиям в области развития городов и районов была проведена 10-12 июня 2002 года в городе Лидс (Соединенное Королевство). Конференции предшествовала ознакомительная поездка в города Лидс и Брадфорд, состоявшаяся 9 июня.
2. В работе Конференции участвовали представители следующих стран: Австрии, Армении, бывшей югославской Республики Македония, Венгрии, Дании, Испании, Кипра, Мальты, Нидерландов, Польши, Республики Молдова, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Соединенного Королевства, Таджикистана, Франции, Чешской Республики, Швеции и Югославии.
3. На Конференции были представлены следующие неправительственные организации: Международное общество специалистов по вопросам городской и районной планировки (ИЗОКАРП) и Всемирный центр статистики пожаров.

4. От имени лорда Рукера, министра планирования, жилищного строительства и восстановления Конференцию открыл, представитель канцелярии заместителя премьер-министра г-н Питер Байд. В своем приветственном слове он выделил общую цель участников - обменяться опытом и знаниями создания вызывающих у всех чувство гордости малых и крупных городов. Он сделал обзор основных вопросов, стоящих на повестке дня Конференции: как, с точки зрения Великобритании, сделать окружающую среду наших городов более безопасной, более привлекательной, более устойчивой и более процветающей. Он выделил круг проблем: растущая поляризация городского общества, ведущая к социальной маргинализации слишком большого числа людей и оттоку жителей из малых и крупных городов. Далее он упомянул о принятых мерах по урегулированию этих проблем, предотвращающих разрастание малых и крупных городов и обеспечивающих реинвестиции в них; создающих безопасную, комфортабельную, удобную для проживания людей городскую окружающую среду; а также открывающих возможности сокращения разрыва между наиболее беднейшими пригородами и остальными районами через реализацию программы обновления пригородов.

5. Заместитель директора Отдела по окружающей среде и населенным пунктам ЕЭК г-жа Кристина фон Швайнихен обратила внимание на своевременность этой Конференции в преддверии Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, организуемой 10 лет спустя после Конференции в Рио-де-Жанейро.

6. Председателем и заместителем Председателя были избраны соответственно г-н Джон Зеттер (Соединенное Королевство) и г-жа Милослава Пашкова (Словакия). В своем вступительном слове Председатель подчеркнул важность встречи, подчеркивающей центральную роль исследований в области развития городов и районов в формировании политики. Устойчивое развитие является основой обеспечения успешных перемен в экономической, экологической и социальной областях. В XXI веке этот вопрос играет существенную международную роль, которая отведена ЕЭК ООН.

7. Докладчикам было предложено открыть дискуссию по своим соответствующим темам на основе подготовленных вступительных докладов:

Тема I: Городское население и экономика: обеспечение социальной справедливости посредством эффективных методов и политики планирования (НВР/SEM.53/4)

Докладчик: Г-н Дейвид ФЕЛЛ (Соединенное Королевство)
Г-н Владимир К. СТОРЧЕВУС (Российская Федерация)

Тема II: Улучшение функционирования городского хозяйства: городская структура и экосистемы (НВР/SEM.53/5)

Докладчики: Г-жа Илеана БУДИСТЯНУ (Румыния)
Г-жа Анна СКОВБРО (Дания)

Тема III: Управление и организация городского хозяйства: комплексное принятие решений (НВР/SEM.53/6)

Докладчики: Г-жа Анна КЕРРЬЯН (Франция)
Г-н Ингемар ЭЛАНДЕР (Швеция)

8. Конференция в качестве основы обсуждения располагала подготовленными докладчиками дискуссионными документами и их резюме (НВР/SEM.53/3). Кроме того, она располагала ответными докладами, в которых рассматриваются вопросы, относящиеся к трем темам Конференции. Эти доклады были подготовлены Арменией, бывшей югославской Республикой Македония, Венгрией, Грецией, Данией, Испанией, Кипром, Нидерландами, Норвегией, Польшей, Российской Федерацией, Румынией, Словакией, Соединенным Королевством, Югославией, а также Консультативной сетью.

9. Дополнительно к этим материалам участникам была предоставлена возможность ознакомиться с существующими проблемами и подходами к развитию городов Лидс и Бадфорд. Оба города служат наглядной иллюстрацией потенциала для обеспечения устойчивого развития городов и улучшения условий проживания в них и решения связанных с этим проблем. Несмотря на экономический рост, здесь сохраняется безработица, и некоторые районы этих городских зон относятся к числу наиболее бедных в Соединенном Королевстве. В ходе ознакомительной поездки участники ознакомились с экономическим развитием центральной части Лидса и с новыми линиями общественного транспорта, обеспечивающими устойчивую связь с центром города. Программа поездки включала примеры перестройки исторически сложившейся структуры как в Лидсе, так и в Бадфорде для обеспечения жизнеспособного, динамичного и нетрадиционного развития на основе смешанного использования территории, а также демонстрацию контраста между моделями промышленной и жилищной застройки XIX и XXI веков.

ВЫВОДЫ

ТЕМА I - ГОРОДСКОЕ НАСЕЛЕНИЕ И ЭКОНОМИКА: ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СПРАВЕДЛИВОСТИ ПОСРЕДСТВОМ ЭФФЕКТИВНЫХ МЕТОДОВ И ПОЛИТИКИ ПЛАНИРОВАНИЯ

Введение и содержание темы

10. При рассмотрении вопросов устойчивого развития крупных и малых городов и улучшения условий проживания в них следует обязательно учитывать более широкий круг движущих сил. Документы Конференции и состоявшиеся дискуссии показали, каким образом, например, экономическая глобализация, миграция населения и изменение климата влияют на городские районы и их население. В силу этого города не являются полными хозяевами своей судьбы. Подходы и планы, которые не учитывают этого, - например, в силу своей негибкости - наносят вред.

11. Разнообразные диспропорции - экономические, социальные, экологические - возникают в результате взаимодействия сил на различных уровнях (включая уровень индивидуального поведения). Пути смягчения этих диспропорций могут пролегать не через ряд в основном специальных корректирующих мер (таких, как улучшение жилищных схем, совершенствование транспортной инфраструктуры, подготовка специалистов), а могут находиться на более глубоком системном уровне. Поэтому авторы некоторых ответных докладов считают необходимым рассмотреть основополагающие институциональные и правовые рамки, в которых субъекты города осуществляют свою экономическую, социальную и экологическую деятельность.

12. В более общем плане важно учитывать, что поведенческий подход не заменяет другие методы городского и районного мониторинга, анализа, исследований и планирования. Скорее всего он дополняет более устоявшиеся методы планирования землепользования, управления фискальной политикой, городского дизайна и т.д. как содействующие социальной справедливости механизмы.

13. Поэтому при проведении исследований и выработке политики в области поведенческих аспектов жизни города необходимо внимательно учитывать эти основополагающие вопросы.

Основные вопросы

14. Было предложено и обсуждено определение устойчивого развития, базирующееся на учете рисков. Подходы к определению приемлемых уровней риска - экологического, экономического, социального - могут обеспечить стабильную и рациональную основу достижения устойчивого развития. Участники Конференции полагали, что более качественная оценка и понимание риска - и то, как оно осознается, - явятся ценным вкладом в создание устойчивых и удобных для жизни городов.

15. Несмотря на общее мнение участников восьмой Конференции, что "устойчивому развитию способствуют компактные городские зоны с налаженными транспортными связями", ответные доклады ясно показывают, что пока не удастся достигнуть более развернутого, широко разделяемого и надежного определения устойчивого развития городов.

16. Тем не менее пока определения остаются предметом обсуждений представляется более трудным задать точное направление и сформулировать цель будущего исследования. Поэтому сохраняется ситуация, которая нашла отражение на восьмой Конференции, - "исследование социально-экономических аспектов устойчивого развития отстает от исследования физических и экологических аспектов".

17. Некоторое время было уделено дискуссии о путях воздействия на поведение политических и культурных факторов. Политические и культурные условия существенно варьируются в различных странах, городах и районах. Конференция отметила, что эти факторы составляют важную часть контекста, в котором рассматривается поведение участников в городской среде, и что их не следует оставлять без внимания при определении соответствующих (локальных) мер и политики, направленных на достижение устойчивых и удобных для жизни городов.

18. Из исследований, проведенных по странам региона ЕЭК, и накопленного опыта представляется очевидным, что установление приоритетов разнится по странам, городам и во времени. Несомненно, проведение существенных изменений в градостроительстве не будет затрагивать более "сложных" элементов устойчивого развития, когда города стоят перед такими более серьезными проблемами, как ликвидация наследия войны, стихийные бедствия или хроническое отсутствие финансирования.

19. Поэтому стратегии решения, по мере возможности, более "насуточных" проблем не должны закладывать основу формирования более сложных проблем в будущем. Как пример – политика в области жилищного строительства, которая учитывает не только необходимость повышения качества существующего жилищного фонда, но одновременно занимается вопросом нелегального строительства жилья, будет лучше соответствовать задачам обеспечения социально справедливого и устойчивого развития города, чем политика, которая все еще направлена на решение краткосрочных проблем.

Информация и ее восприятие

20. Имеются разнообразные пути сбора информации о поведении участников общества в условиях города. Авторы ответных докладов полагают, что предназначенные для этого механизмы наиболее часто создаются, когда иницируются новые схемы и планы. Такие механизмы обеспечивают эффективную обратную связь для новой схемы или плана, давая тем самым возможность ответственным лицам контролировать исполнение этих планов и схем и своевременно адаптировать и исправлять их. Эффективная оценка является жизненно важным инструментом осуществления политики и развития. Но для обеспечения полной эффективности, как это отражено в ответных докладах, постоянный и своевременный мониторинг и промежуточные оценки дают возможность извлекать уроки в ходе осуществления программ, а не только по их завершении.

21. Разумеется, сбор данных о поведении участников и субъектов в сложных условиях городской среды не является простым делом. Сложные причинно-следственные связи, а также множество сил, которые могли бы воздействовать на поведение - особенно те, которые оказывают влияние на факторы обеспечения социальной справедливости, - требуют тщательно разработанных и точных методологий. В докладах стран сообщается о применении ряда таких исследовательских методологий.

22. Необходимость в таких методологиях исследования особенно ощутима в тех многих случаях, когда фактор поведения не воспринимается сегодня в качестве одного из ценных составляющих анализа. Узко сфокусированные планы, оценка которых проведена путем некомплексных подходов, могут дать узконаправленные, однако вводящие в заблуждение, результаты. Обеспечение того, чтобы новый план развития транспорта, например, давал не только улучшенную мобильность и доступ на каком-то совокупном уровне, но при этом и предусматривал охват аспектов социальной и экологической справедливости, требует внимательного методологического рассмотрения.

Важное значение экономики

23. Участники Конференции согласились с тем, что в двух ключевых аспектах экономические соображения закладывают базу решения всей проблемы обеспечения устойчивости и удобства жизни в городах. Во-первых, социальные, экологические и более общие вопросы справедливости не могут быть эффективно решены до тех пор, пока не будет создана здоровая экономическая система, в рамках которой могут функционировать органы управления, бизнес и отдельные жители. Однако остается неясным - как с точки зрения теории так и с точки зрения исследований - какая система правовых норм, стимулов и гражданских норм наилучшим образом позволяет городскому обществу одновременно учитывать весь круг социальных и экологических целей. Участники Конференции обсудили воздействие систем налогообложения, в частности касающихся земли. Обеспокоенность, с одной стороны, вызвана тем, что отдельные виды систем нарушают экономику в такой степени, что это препятствует устойчивому развитию; и, с другой стороны, тем, что противоречивость систем землепользования и налогообложения и конкуренция между ними в различных городах могут дать целый ряд негативных последствий.

24. Второй аспект, где экономика носит основополагающий характер, заключается в том, что если субъекты городского общества не располагают достаточными ресурсами, чрезвычайно мала вероятность того, что они смогут эффективно способствовать достижению социальной и экологической справедливости. Обычно такими ресурсами принято считать финансовые ресурсы, но они вполне логично могут рассматриваться и как людские или природные ресурсы.

25. В обоих случаях необходимо определить, каким образом можно мобилизовать эти ресурсы и управлять ими. Участники Конференции определенно сошлись во мнении о том, что, по возможности, эти ресурсы должны самостоятельно создаваться городами часто за счет различных источников и что сами города должны нести ответственность за управление осуществлением и финансированием проектов.

Планирование и интеграция

26. Из докладов стран представляется очевидным, что во многих бывших странах с командной экономикой после периода, когда "планирование" всех видов себя глубоко дискредитировало, планирование землепользования приобретает обновленный статус. В частности, вновь начинает признаваться аргумент, что потенциал планирования землепользования непосредственно влияет на поведение. Кроме того, современное планирование землепользования в отличие от традиционных подходов гораздо более открыто для участия общественных групп. Таким образом, поведенческий фактор включается в более явном виде, чем прежде.

27. Доклады стран и дискуссии свидетельствуют также о том, что формирование политики все в большей степени приобретает "совместный" характер с проявлением лучшей взаимосвязи, например между планированием землепользования и планированием в области транспорта и вопросами обновления и социальной реинтеграции. Что касается темы транспорта, которой Конференция уделила пристальное внимание, то были одобрены подходы, с помощью которых планирование землепользования может сконцентрировать развитие на районах, рационально обслуживаемых общественным транспортом. Поведенческие мотивации - как и почему люди выбирают транспорт - также нуждаются в изучении.

28. В более общих чертах существует конфликт между необходимостью узкой фрагментации политики и исследований в интересах эффективного управления и необходимостью увязки политики и исследований в интересах обеспечения целостного подхода. Этот конфликт ставит сложные задачи перед исследователями, директивными органами и, конечно, самими участниками городского общества.

Остающиеся, требующие дополнительного изучения вопросы

29. Было уделено недостаточно внимания роли частных предприятий в обеспечении устойчивого развития городов и улучшении условий жизни в них и взаимосвязи между частными предприятиями и государством. Хотя существует широкое понимание того, что мощная экономическая поддержка имеет существенное значение для устойчивого развития городов, необходимо дополнительно изучить пути практической реализации этого в увязке с нынешней структурой бизнеса.

30. По-прежнему уделяется недостаточно внимания вопросам обеспечения культурного многообразия, что, возможно, отображает более общий сдвиг в сторону физических и экологических аспектов устойчивого функционирования городов. Равным образом уделяется внимание вопросам физического доступа (т.е. транспорта), однако вопрос социальной доступности является одной из областей, требующих дополнительного изучения.

31. Сегодняшней угрозой комфортной жизни в отдельных городах являются насилие и терроризм. Необходимо дальнейшее обсуждение этого вопроса и проведение исследований путей воздействия таких угроз на поведение жителей городов.

32. Были проведены лишь ограниченные исследования путей, по которым выбор уклада жизни и поступки индивидуумов и организаций могут привести к возникновению несправедливости в целом во всем обществе. Вероятно более существенным является то, что здесь имеется мало надежных свидетельств того, какие меры и подходы дали явные улучшения в установлении социальной справедливости в условиях городской среды. Необходимо собирать эти явные подтверждения и распространять информацию о них. В целом существует необходимость в подготовке исследователями городов и районов более четких рекомендаций для руководящих органов и практических работников, определяющих какие реальные шаги следует предпринять для получения более устойчивых результатов. Эффективными путями достижения этого является проведение международных сравнительных анализов и распространение тематических исследований и информации о наиболее успешном практическом опыте. При этом необходимо уделить пристальное внимание вопросу применимости извлеченных уроков в различных обстоятельствах. Для достижения этого необходимо проведение соответствующих типологических сопоставлений.

ТЕМА II: УЛУЧШЕНИЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ГОРОДСКАЯ СТРУКТУРА И ЭКОСИСТЕМЫ

Введение и содержание темы

33. Дискуссии в ходе Конференции и представленные на ней документы подчеркнули важность достижения более устойчивого развития городов и улучшения условий жизни в них. Широко признано, что застройка оказывает влияние на устойчивое развитие городов и улучшение условий проживания в них и способна улучшить функционирование городского хозяйства. Парадигма "компактного города" повлияла в разной степени в нескольких странах ЕЭК на политику в области планирования городского хозяйства. Однако доклады стран также указывают на важность принятия во внимание при реализации политики "компактного" города местных условий и приоритетов групп общества. Политика планирования во многих странах направлена на увеличение разнообразия видов землепользования для создания более диверсифицированной в культурном отношении, более оживленной и социально справедливой городской среды. Одним из важных моментов в этой связи является принятие во внимание органичной связи с другими видами секторальной политики.

34. Появившееся на Конференции определение устойчивости города и удобства проживания в нем заключалось в возможности измерения способности города создавать своим жителям условия и возможности, обеспечивающие адекватное качество жизни. Они включают высокое качество как окружающей природной, так и антропогенной среды;

хорошие условия жизни и труда, включая обеспечение потребностей и права человека на жилье, работу, социальные услуги и инфраструктуру; охрану культурной самобытности, опирающейся на индивидуальный выбор и уклад жизни общественных групп; и возможности участия в выработке решений.

Разрастание городов и парадигма "компактного города"

35. "Расползание" городов является общей тенденцией, поражающей в разной степени все европейские города, причем ее влияние более ощутимо в крупных городах. Несмотря на то, что в большинстве европейских стран наблюдается стагнация или снижение численности населения, города разрастаются и занимают все больше и больше незастроенных земель и "зеленых" зон. Этот феномен может служить отражением международного характера развития городов и единообразных моделей потребления и укладов жизни.

36. Большинство европейских городов отражают в своих объемных структурах их историческое развитие, а также недавние изменения характера и степени использования городского пространства. Сегодня города являют собой неоднородную структуру с отличительными элементами, отображающими специфические задачи. Процесс преобразования в рамках традиционных городских структур является одним из самых сложных. Он сопровождается новыми структурами землепользования, новыми социальными запросами и новыми экологическими соображениями. Существует конкуренция между ресурсами и ресурсогенерирующими элементами - в процессе развития может создаваться один вид ресурсов за счет использования другого вида ресурса, главным образом, замещая природные ресурсы социальными и экономическими.

37. Процесс "расползания" городов порождается рядом механизмов: разработчики, по-видимому, поощряют освоение незастроенных земель, поскольку их в основном дешевле и легче приобрести и освоить; экономические стимулы, способствующие застройке, низкой плотности, такие, как более низкие цены на недвижимость в районах новой застройки на границе города, открывающие более широкую доступность; и конкуренция между местными органами власти в повышении налогов на недвижимость. Разрастание городов в Центральной и Восточной Европе в основном происходит в результате нелегальной жилищной застройки, а в странах Западной Европы - в результате спекулятивной жилищной застройки, перемещающейся от центра за пределы города. Кроме того, наблюдается рост плотности населения в отдельных центральных городских районах, поскольку отдельные группы населения возвращаются в центр города.

38. Современные определения "компактного города" не отражают всей сложности феномена, происходящего внутри существующих городских районов и вокруг них. Необходимы дополнительные исследования для расширения концептуальных рамок "компактного города", с тем чтобы: улучшить информационные и статистические системы; и выделить новые показатели, учитывающие более комплексным образом сложность существующих моделей общего развития объемов городских структур. Необходимо провести оценку предложений в области нового дизайна с точки зрения устойчивой перспективы, в свете новых подходов к землепользованию, социальных запросов, касающихся частной жизни, большего объема частного свободного пространства и большего контакта с элементами природной среды, без одновременной утраты контакта с традиционными городскими ценностями и их культурным, социальным и экономическим потенциалом.

39. Для того чтобы повернуть вспять тенденцию "расползания" городов, обеспечиваемую мощными движущими силами, потребуются согласованные меры, включающие целый набор экономических и регулирующих инструментов, обучение и повышение степени информированности. Политика землепользования является лишь одним из ряда других необходимых инструментов. С точки зрения региональной перспективы задача состоит не в снижении мобильности, а в обеспечении полицентрической структуры развития, адаптированной к различным укладам жизни и предлагающей более широкий выбор альтернативных видов транспорта.

Жилищное строительство и обновление города

40. В некоторых странах разрастание города порождается нелегальной застройкой и незаконным "дроблением" земельных участков. Застроенные таким образом районы часто сталкиваются с серьезными проблемами обеспечения инфраструктурой, отсутствия гарантий собственности и необходимостью дополнительного улучшения состояния зданий и условий жизни. Необходима специальная политика в области жилищного строительства как для интеграции этого жилья в городские и социальные структуры, так и для сведения до минимума негативных последствий этой застройки для окружающей среды. Такие меры политики включают программы помощи группам населения с низким доходом, а также кредиты и налоговые субсидии, направленные на улучшение жилищных условий.

41. Во многих странах наблюдается заметная тенденция в сторону поощрения и облегчения приобретения жилья, при этом используются разнообразные стимулы. Это ставит в невыгодное положение сектор сдачи жилья внаем и в отдельных случаях ведет к его сужению. Это также негативно сказывается на более молодых группах населения, которые не располагают средствами, для того чтобы впервые стать владельцами жилья.

42. Вопрос доступности жилья следует рассматривать с точки зрения более широкой перспективы с учетом его перераспределения, минимальных стандартов жилищных условий, жизненных циклов различных владеющих собственностью групп населения, взаимопомощи (внутри семей, социальных групп) и т.д. Программы жилищного строительства должны учитывать меняющуюся социальную структуру населения и соответственно отвечать новым потребностям, в особенности затрагивающим стареющее население и домашние хозяйства, поддерживаемые одним из родителей.

43. Жилищные программы во многих странах в целом ориентированы на первоначальное приобретение жилья. Однако правительства используют широкий круг мер помощи различным группам населения (снижение налога, освобождение от налога на выплаты по процентам, субсидии на процентную ставку и т.д.). Однако большинство этих мер дают выгоду домашним хозяйствам со средним и высоким уровнем дохода и не способны поддержать группы населения с низким доходом.

44. Восстановление жилищного фонда многоквартирных домов, построенных во второй половине XX века, и обновление старых промышленных зон являются главным вызовом для большинства европейских стран, в частности для стран с переходной экономикой. Для решения этих вопросов необходимо принять финансовые и институциональные меры. В отдельных случаях опыт обновления города свидетельствует о выгодах процесса обновления (более высокие доходы от налогов, более высокий уровень социальной защиты). Для достижения успеха в опыте такого рода необходимо уделить внимание сохранению существующей в некоторых центральных городских районах гармонии социальной среды.

Фактор плотности градостроительства как инструмент формирования городских форм

45. Как свидетельствуют документы Конференции и дискуссии на ней, фактор плотности градостроительства может быть использован как ключевой инструмент политики улучшения удобства проживания в городских районах. Плотность должна отражать связь между инфраструктурой и средствами ее обслуживания, с одной стороны, и количеством строений и численностью населения - с другой.

46. В центральных районах города фактор плотности должен быть увязан с концепцией "несущей способности" (как это принято в анализе окружающей среды) - используя при этом альтернативные варианты, ограничения/компенсации и т.д. Работы по обновлению жилого фонда и последующий рост плотности застройки, населения и эксплуатации среды должны сопровождаться соответствующим ростом средств обслуживания. При восстановлении заброшенных зон необходимо предусмотреть сбалансированное соотношение "занятость-жилищные условия". Решение проблем растущих цен на землю и облагораживания жилых зданий требуют ряд новых инструментов планирования, финансирования, а также инструментов правового и налогового характера.

47. Важно подчеркнуть необходимость выявления наличных свободных земель для застройки, с тем чтобы создать системы диверсифицированного землепользования, а также расширить базу получения доходов. Неспособность городских властей предложить доступную и в приемлемых ценах землю постоянно наращивает нагрузку на традиционные городские центры, что зачастую приводит к изменениям в характере землепользования и спекулятивному давлению на рынок земли.

48. Для пригородных и периферийных районов требуется политика и планирование, которые содействуют внедрению смешанного и многопланового землепользования; внедрению объединенной системы транспорта и землепользования; размещению видов деятельности, поддерживающих городской уклад жизни, и улучшению внешнего вида таких районов (магазины, места отдыха, парки и т.д.); а также сохранению прежних и созданию новых открытых пространств общего пользования.

Транспорт и городская структура

49. Существуют свидетельства того, что структура городов оказывает влияние на объем и вид транспорта. (С другой стороны, средства транспортного обслуживания влияют на развитие городских структур.) Усиливающееся разрастание городов повлияло на перемещение людей с увеличением дальности поездок и ростом необходимости в транспортных услугах, которая в основном удовлетворялась за счет использования частных автомобилей. Выдвигались многочисленные варианты транспортной политики, направленной на совершенствование транспортной инфраструктуры городских районов. Они предусматривали инновационные системы управления транспортом: широкое использование концепции разделенных транспортных потоков; предложение альтернативных или новых видов общественного транспорта и поощрение индивидуального немоторизованного транспорта; а также объединение политики планирования землепользования и транспортного планирования.

50. Эффективное планирование землепользования на различных уровнях обладает потенциальными возможностями снизить потребность в транспорте. Более совершенное сочетание видов землепользования, сопровождаемое адекватной инфраструктурой, концентрирующей движение вокруг транспортных узлов, может снизить потребность в транспорте и обеспечить лучшую доступность к густонаселенным районам. Однако локальные решения не могут компенсировать более широкой тенденции чрезмерного востребования пригодных для сельского хозяйства земель, природных и "зеленых" зон. Региональная перспектива носит решающий характер при комплексном планировании землепользования и транспорта с точки зрения важности инициатив, организации и планов. Кроме того, необходимо лучшее понимание структуры планирования занятости и размещения населения, с тем чтобы сформировать более эффективную стратегию объединения землепользования и транспорта. И наконец, интеграция локальных потребностей в формирование структуры и культурных ценностей городов является решающим фактором для обеспечения их устойчивого развития.

Городские структуры и экосистемы

51. Продолжающееся "расползание" городов привело к утрате свободных площадей и зачастую ценных природных участков. Растет число примеров интеграции в процессе планирования землепользования, элементов озеленения с учетом экологической перспективы. Следует более тщательно изучить такие примеры. С другой стороны, восстановление структур центральной части города и растущая плотность позволили лишь в некоторых случаях создать локальные экологические циклы. Проекты повторного градостроительства редко предусматривают создание структур рециклизации и бóльшего числа элементов "зеленого пространства", представляющего экологическую ценность. Включение экологических циклов в программы обновления городской среды и строительство нового жилья в основном связано с реализацией ограниченного числа экспериментальных проектов.

52. Главный вопрос состоит в том, когда и каким образом перейти от экспериментальных проектов к интегрированному экологическому менеджменту при городском планировании. Ключевым вопросом в данном случае является взаимосвязь между городом и его внутренними районами и зонами "экологического влияния". Некоторым препятствием в этой связи может быть недостаточное сотрудничество между центральными и местными органами власти. Возможно, новые законодательные меры в связи со стратегической экологической оценкой (СЭО), введенные во многих странах, изменят эту ситуацию. Кроме того, действуя на более широкой пространственной базе, нежели чем оценка экологических последствий, СЭО также рассматривает социальные и

экономические вопросы наряду с вопросами экологии и природной окружающей среды. Тем не менее уже имеются примеры планов, в которых делается попытка интегрировать вопросы экологии и озеленения на различных правительственных уровнях.

Инструменты градостроительного проектирования

53. По-видимому, существует конфликт между стратегическими перспективами развития города и некоторыми инструментами градостроительного проектирования. Инструменты локального планирования в большинстве случаев носят характер реагирования и не способны идти в ногу с насущно требуемыми изменениями. Они должны быть более гибкими и более легко корректируемыми; способными принять дополняющие подходы, лежащие за рамками концепции землепользования; и должны отвечать более широкому кругу интересов всех вовлеченных сторон.

Остающиеся вопросы, требующие дальнейшего изучения

54. Представленные на Конференции документы и состоявшаяся дискуссия выявили дальнейшую необходимость изучения следующих вопросов:

- a) концептуальные рамки "компактного города", которые учитывают разнообразие контекстов и соответствующие мотивирующие силы развития города с учетом вопросов социального и экономического поведения;
- b) жизнеспособные альтернативные концепции парадигмы "компактного города", отражающие сложность социального и физического развития городских структур;
- c) самобытность городов и ценности, придаваемые городским ландшафтам, улицам, местам общего пользования;
- d) взаимосвязь между социальной справедливостью и потребностью в устойчивой и удобной для проживания людей городской окружающей среде;
- e) рассмотрение с точки зрения более сложной перспективы (экономической, социальной, организационной, финансовой) вопроса восстановления центральной части города, освоения заброшенных зон и восстановления обширных жилых массивов;
- f) разработка комплексной политики жилищного строительства, базирующейся на более широкой концепции его доступности;
- g) разработка более надежных и комплексных показателей, а также статистической базы, обеспечивающей эти показатели, которые отражали бы сложность факторов реального города в контексте мониторинга процесса градостроительства.

55. Все участники согласились с тем, что выявление наилучшего практического опыта в области решения проблем градостроительства, в особенности в ходе реализации новых программ смешанного землепользования и восстановления жилья, будут полезными для всех стран ЕЭК.

ТЕМА III: УПРАВЛЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА: КОМПЛЕКСНОЕ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ

56. Городская структура являет собой продукт исторических процессов. В этот процесс было вовлечено множество субъектов, которые, хотя их формирование происходило в условиях разных культурных укладов, относились к одной из следующих трех сфер: гражданское общество, рынок или государство. Таким образом, создание городов происходило в результате решений и мер, принимаемых национальными или местными органами власти, банками и фирмами, а также гражданами и ассоциациями граждан. В процессе градостроительного проектирования предпринимались попытки улучшить координацию и регулировать землепользование и процесс застройки. Вместе с тем без вовлечения в процесс принятия решений всех заинтересованных сторон и без достижения согласия между ними структура града могла представлять собой, что угодно, но только не продукт рационального и комплексного планирования. Проблема устойчивого развития еще не возникала, а вопрос жизнеспособности был менее важен, чем концентрация капитала, богатства и рабочей силы. Окружающей среде наносился ущерб, а запасы природных ресурсов бесконтрольно опустошались; стал ощущаться дефицит пространства для рекреационно-развлекательной деятельности. Неимущее население стало и все еще продолжает концентрироваться в районах, характеризующихся наличием неравных возможностей.

57. В 80/90-х годах "перегрузочный спрос" и "фискальный кризис государства" поставили серьезные проблемы перед центральными и местными органами власти, т.е. имела место "неуправляемость". На местные органы власти в странах с переходной экономикой был возложен новый круг ответственности, но не подкрепленный необходимыми ресурсами. Вдобавок, процесс глобализации в его разнообразных аспектах подорвал способность центральных и местных правительств вести управление обычным, "линейным" способом. Реальность приобрела более сложный, многоликий и неопределенный характер. Политика же в свою очередь начала отличаться большей гибкостью, дифференцированностью и фрагментированностью и в то же время стали предприниматься попытки наладить координацию за счет новых политических систем и коалиций. Иначе говоря, наблюдался процесс становления "управления".

58. Городское управление предполагает широкое вовлечение соответствующих партнеров. Оно пытается обеспечивать координацию деятельности всех заинтересованных субъектов в рамках частно-публичных партнерских отношений, выносить все решения на демократическое обсуждение, а также добиваться эффективности за счет консенсуса. Таким образом, в нормативном отношении городское управление олицетворяет собой стратегию преодоления социальной поляризации и политической фрагментации и превращения города в инклюзивную структуру, в рамках которой субъекты, представляющие местное управление, частный бизнес и добровольные организации сообща работают над тем, чтобы сделать город и устойчивым и жизнеспособным.

59. Горожане и пользователи во всем их разнообразии принадлежности к классовым группам, группам по уровню дохода, этническим и возрастным группам, а также группам того или иного пола и т.д. должны рассматриваться как главные проводники, так и конечные объекты городской политики. Если горожане не рассматриваются в качестве основных участников выработки и претворения в жизнь решений, они будут выражать свое недовольство протестом или апатией. Они могут покинуть город или даже выражать крушение своих надежд через насилие. Таким образом, существует необходимость в более открытом для всех сторон управлении, не ограничивающимся исключительно кругом состоятельных горожан или профессионалов. Такое управление с широким кругом участников способствует выявлению проблем до наступления распада и запустения, выдвигая на первый план недопущение последствий нежели их ликвидацию.

60. Деление жизни городов на сферы с участием горожан и без их участия стало одним из основных предметов беспокойства разработчиков политики на всех уровнях, равно как и попытки создания конкурентоспособных и экологически устойчивых малых и крупных городов. При широком рассмотрении формирования решений в политике градостроительства в Европе поражает сосуществование стратегий, свидетельствующих о наличии параллельных, а подчас и конкурирующих видов партнерства или коалиций соответствующих субъектов и заинтересованных кругов. По-видимому, мы сталкиваемся с такой ситуацией, когда городское управление приобретает все более фрагментационный и дисперсный характер за счет множества видов партнерства, создаваемых на более или менее эпизодической основе, или за счет конкурирующих коалиций, ратующих за экономический рост, экологическую устойчивость или же за социальную интеграцию и справедливость. Случаи эффективной координации политики в плане экономической эффективности, экологической устойчивости и социальной справедливости редки или не существуют вообще.

Создание общего видения и совместной основы планирования для всех заинтересованных сторон города

61. В ходе дискуссии была подчеркнута необходимость создания общего видения, которое поможет преодолеть растущую фрагментарность между субъектами гражданского общества, рынка и общественной сферы. Это общее видение должно охватывать все уровни городского уклада - национальный, региональный, столичный, муниципальный и загородный - и стать основой концепции, учитывающей более широкие рамки обсуждения локальной политики и ее утверждения, чем осуществление лишь технического планирования.

62. Информация, касающаяся экологических, экономических, социальных, пространственных и других соответствующих аспектов городской окружающей среды, должна доводиться до горожан, фирм и добровольных организаций различными путями, включая выставки, публичные слушания, местные референдумы и т.д. Не следует приступать к консультациям и привлечению участников проекта, пока он не будет представлен всеобщему вниманию. Необходимо, чтобы все заинтересованные стороны постоянно информировались о всех стадиях процесса планирования и осуществления, а те в свою очередь должны располагать реальной возможностью выразить свои требования. Местные политики и планировщики несут особую ответственность за учет мнения групп субъектов, которые обычно не участвуют в обсуждении городской политики.

Децентрализация и соответствующие сферы благого управления

63. По мере роста городских районов за счет поглощения более мелких населенных пунктов и образующих агломерации их границы простираются далеко за пределы обозначенных административных единиц. Поэтому градостроительное проектирование, с тем чтобы отразить все особенности окружающей среды города, должно включать районы, которые могут и не совпадать с районами, охваченными официальными административными структурами. Одним из путей решения этой проблемы является создание новых организационных структур, охватывающих отдельные выявленные районы. Другой путь заключается в координации деятельности соответствующих региональных, субрегиональных и местных властей и особой организации проектов по восстановлению городских структур, охране природных ресурсов, защите культурного наследия и т.д. Важно, чтобы контракты по таким проектам предусматривали участие соответствующих ассоциаций местных сообществ, университетов, частных компаний, местных властей и т.д.

64. Трансграничные проблемы играют важную роль в процессе европейской интеграции. Особенности трансграничных районов создают серьезные трудности, поскольку статистические данные и другие источники информации в основном определяются национальными нуждами, определяемыми иерархией обеспечения функционирования города в направлении от центра к местному уровню. Регионализация, децентрализация, рассредоточение функций во внутригородской структуре представляют собой новое видение, переходящее национальные границы, которое учитывает местные и региональные культурные уклады и историю развития, несмотря на наличие национального контекста.

65. Более крупные проекты обновления городов обычно нацелены на отдельные, избранные районы, при этом основным источником финансирования являются национальные программы. В силу того что планы разрабатываются на локальном уровне, это неизбежно создает напряженность между различными уровнями органов власти. Сдвиг в сторону местного городского планирования можно наблюдать повсеместно, однако успешные перспективы более вероятны в странах, где местные власти располагают более широкой сферой свободы действий. Когда местная администрация не имеет достаточного для маневра правового поля, финансовых ресурсов и соответствующего персонала, может наступить разочаровывающий разрыв между планами и возможностями их осуществления. Такое положение придает большее значение необходимости перераспределения центральными правительствами финансовых ресурсов и смягчения исторически сложившейся и созданной природными условиями несправедливости.

66. Сочетание национального благосостояния с местным планированием является непростой задачей. Иногда возникает необходимость вмешательства со стороны центральных правительств и международных организаций для снятия угрозы историческому и природному наследию, возникающей в результате их эксплуатации. Поощрение туризма и других путей усиления конкурентоспособности малого или крупного города часто осуществляется без должного учета местной истории и культуры. Планировщики могли бы помочь открыть в этой сфере новые направления возможностей и выдвинуть предложения с соблюдением принципов экологической устойчивости, уважения культурных ценностей и социальной справедливости. Подготовка материалов по конфликтам интересов и возможностям, связанным с подобными процессами, а также по результатам их разрешения является одной из неотложных задач планирования и исследований.

Управление и планирование

67. Городское управление как обширная всеохватывающая концепция задействует множество субъектов, секторов и уровней в общественной сфере, субъектов рынка и гражданского общества. Дискуссия ярко показала сложность межправительственных взаимоотношений и отразила тот факт, что об интегрированной выработке политики легче говорить, чем реализовать ее. Таким образом, существуют серьезные проблемы координации между различными субъектами общества, например различными министерствами, центральными и местными, региональными и федеральным органами власти, трансграничными органами управления и т.д. Хотя была признана необходимость создания партнерских связей, включая деловые круги и добровольные организации, участники дискуссии сконцентрировали свое внимание на взаимосвязи между различными секторами и уровнями органов власти. Это было особенно ярко выражено в связи со странами с переходной экономикой, которые до сих пор в значительной степени находятся в процессе создания новой институциональной базы органов управления. Для стран Западной Европы представляется очевидным, что правительство до сих пор играет очень важную роль в более широких рамках управления.

68. Что касается городской политики, то представляется несомненным, что часто отсутствует элемент долгосрочных обязательств со стороны центрального правительства и что принимаемые меры носят весьма специальный и временный характер. Хотя многие проекты сами по себе были успешны, нет ясного понимания, каким образом по завершении проектов можно учесть их опыт в текущей практической работе. При отсутствии комплексного координирующего руководства ответственность за направления развития городской политики распределяется между субъектами различных уровней и секторов. Таким образом, по-видимому, создание удачных коалиций или партнерства между субъектами государства, частного сектора и гражданского общества зависит от жесткого руководства избранными на местном уровне представителями или назначенными руководителями проекта. Однако это не всегда имеет место. К сожалению, редко имеются механизмы интегрирования накопленного при осуществлении специального проекта опыта в рутинную разработку городской политики и ее осуществление.

69. Планировщики несут ответственность за координацию проектов. Искусство поощрять участие горожан, будучи чувствительным к запросам бизнеса, и одновременно пытаться удовлетворять общественные интересы требует от планировщика огромного таланта примирителя. Планирующие работники селективно берут на вооружение те или иные новые идеи и постепенно добавляют их в свой арсенал возможных направлений практических действий. В условиях культуры городского управления им необходимо

проявлять бóльшую, чем прежде, гибкость и быть готовыми адаптироваться к разным обстоятельствам, иногда прибегая к традиционным рационалистическим методам, иногда ведя переговоры с частным бизнесом и другими заинтересованными сторонами, пытаюсь при этом вступить в диалог с простыми горожанами. И хотя все эти формы действий практиковались планировщиками во все времена, сегодня они являются неотъемлемой частью их усложнившегося инструментария.

70. Коммуникативное планирование сопряжено с мощным элементом обеспечения согласия, дополнительно отражающим сегодняшние тенденции в сфере демократической теории, где вошли в обиход такие обороты, как совещательная или дискурсивная демократия. Существо совещательной модели заключается в том, что при принятии решений должно быть учтено мнение каждого и решение не должно приниматься в том случае, когда оно воспринимается как принципиально неверное. Следует, однако, иметь в виду, что приверженность идеалам совещательной демократии не исключает признания коллизий в сфере реального планирования и политической жизни. Наоборот, акцент на консенсусе в практике планирования отражает необходимость улаживания этих конфликтов.

71. Возможная роль планировщика в мире, где политика, пожалуй, приобретает все более фрагментарный характер, состоит в том, чтобы выступать в качестве посредника между разными группами. Таким образом, планировщик может способствовать расширению базы знаний для процесса планирования. Включение в повестку дня разных точек зрения и аргументов может помочь уточнить, что поставлено на карту, и лучше уяснить природу конфликта. Иногда различные мнения имеют в своей основе расхождение в интересах, которые не могут быть урегулированы путем дискуссии. Вместе с тем противоречия иногда могут носить менее антагонистический характер, чем это представляется на первый взгляд, и в этих случаях планировщики, выступая в качестве посредников, могут способствовать более плавному протеканию процесса. Дополнительные затраты времени на переговоры с целью достижения консенсуса могут дать положительный эффект в долгосрочной перспективе, устранив конфликты, которые в противном случае могли бы возникнуть в ходе осуществления.

Новая роль исследователей в области градостроительства

72. Созерцательное городское планирование бросает серьезный вызов исследователям в области градостроительства, которые призваны воплотить в реальные документы этот полет мечты, проходя через анализ социально-экономических условий, наличия местных ресурсов, профессионального уровня знаний людей и т.д. Им предлагается сделать доступным язык этого анализа для горожан и их ассоциаций, помочь им обсудить проект

и сделать выбор. Таким образом, исследователи градостроения могут играть важную роль в придании прозрачности и ответственности городскому планированию, разъясняя заинтересованным сторонам причины видимых ими проблем и указывая на отдельные доступные и имеющиеся возможные решения. Целенаправленные исследования могут даже способствовать осуществлению городского планирования в более полной мере. Политики могут проявлять подозрительность к максималистским подходам в планировании, хотя им и не следует этого делать. Наоборот, в эпоху, когда апатия и неверие ведут к подрыву политической системы, политикам следует приветствовать любую попытку придания системе большей демократии через участие, ответственность и открытость. Иными словами, им следует с готовностью приветствовать коммуникативный подход к планированию.

73. Во многих странах градостроительная политика является предметом постоянного контроля. Однако история свидетельствует как об успехах, так и о разочарованиях. В процессе восстановления города, как правило, наступает улучшение физических аспектов, в то время как социальные амбиции главным образом терпят неудачу. Социальная поляризация является одним из непрекращающихся процессов, особенно по принципу этнической принадлежности. С другой стороны, лидеры деловых кругов и другие группы состоятельных граждан заявляют, что они несут бремя слишком больших расходов. Горожане предпринимают индивидуальные акции против мер планирования либо путем блокирования работ, либо прибегая к судебным процессам или к незаконной застройке. Часто эксперты пытаются применять слишком единообразные критерии для успешного развития районов с уникальными характеристиками; их обвиняют в недостаточном внимании к историческим корням местных районов и навязывании "стандартных" решений. Все эти моменты недопонимания демонстрируют необходимость дополнительных усилий по предоставлению точной и надежной информации, подкрепляющей решения.

Остающиеся вопросы для будущих исследований

74. Вопросы управления для будущих исследований включают:

- Какую роль в городском управлении и планировании играют различные уровни и сектора органов управления и какую роль они должны играть? Каким образом они строят работу в плане открытости, ответственности и интегрированной выработки решений?
- Какова взаимосвязь между участием граждан и репрезентативной политикой в городском управлении и планировании и каковой она должна быть?

Предоставлена ли группам и субъектам, затрагиваемым какой-то определенной политикой, также возможность влиять на формирование этой конкретной политики?

- Каким образом положительный опыт, накопленный в результате осуществления инициатив в области политики градостроительства, интегрирован в основной процесс планирования и городскую политику? Разрабатывался ли соответствующими правительственными организациями долгосрочный стратегический подход к градостроительной политике или политика была узко ориентирована на определенный проект или носила временный специальный характер?
- Каковы применяемые критерии "благого управления", разнообразные методы сочетания эффективности и демократии и различные типы руководства? Следует содействовать проведению на международном уровне сравнительного анализа достижений в реконструкции малых и крупных городов и применении различных моделей управления - т.е. издавать публикации обзоров по реконструкции городов, с тем чтобы проводить мониторинг и оценку результатов подходов к развитию городов, как это отражено в контексте Хабитат II и его последующих документах.
- Как организованы исследования в области градостроительства по теме городского планирования? Какова роль университетов и научных кругов? Каким образом исследования могут облегчить интегрированную выработку решений и налаживание партнерства, включающего как местное население, так и представителей деловых кругов? Каким образом можно организовать исследования в области градостроительства, с тем чтобы их результаты не тяготели в пользу официальных директивных органов?