



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

HBP/2004/4
12 July 2004

RUSSIAN
Original: FRENCH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ
(Шестьдесят пятая сессия, 20-22 сентября 2004 года)
Пункт 4 предварительной повестки дня

**КАКИМ ОБРАЗОМ СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ ГОРОДСКУЮ ПЛАНИРОВКУ И
ПОЛИТИКУ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛУЧШЕГО БУДУЩЕГО ГОРОДОВ**

Дискуссионный документ

Подготовлен г-ном Шарлем Ламбером
Международное общество специалистов по планировке городов
и городских районов (ИЗОКАРП)

I. ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ

1. В настоящее время руководители большинства стран Европейской экономической комиссии (ЕЭК) сталкиваются в еще большей степени, чем раньше, с весьма сложными проблемами жизни в городах и вопросами стратегии, которые необходимо уметь решать для того, чтобы города сохраняли или приобретали преимущества по сравнению со всеми другими городами, обладающими аналогичными характеристиками.
2. Вопросы населенных пунктов, качества жизни и окружающей среды невозможно более рассматривать отдельно друг от друга, поскольку они становятся стратегическими аргументами или контраргументами, имеющими катастрофические последствия для будущего экономики и жизни человека в городах. Все это сопровождается также необходимостью обеспечения для городов более стабильных и сбалансированных условий развития.

3. Опыт прошлого, особенно в некоторых странах, которые пытались проводить крупномасштабную политику¹ в течение тридцати последних лет, которая в свое время считалась хорошим примером, показал, что другие страны не могут более следовать подобной практике, поскольку:

а) произошли серьезные изменения, значительные последствия которых ранее не предполагались; например: управление районами; структура инвестирования, которая отныне является скорее частной нежели государственной; конкуренция между районами, которая обостряется сообразно той роли, которую людские ресурсы и производственные расходы играют в этом процессе, усугубляемом ростом мобильности населения и прекращением экономического протекционизма;

б) повысились требования к качеству жизни, которое обеспечивается населению;

с) та скорость, с которой страны и их города могут оказаться на точке спада, обязывает их отныне с гораздо большей ответственностью и меньшей степенью догматизма относиться к управлению процессами, которые определяют будущее.

4. Города и страны все больше осознают необходимость установления конкретных связей между новыми методами городской планировки и проблемами, с которыми они сталкиваются и которые лишь весьма частично связаны с ограниченной сферой физического планирования и не решаются более посредством осуществления разобщенной и некоординируемой политики в области жилищного строительства, экономического развития, транспорта и т.д.

5. В качестве эффективного средства эволюции в их соответствующих областях городским планировщикам и лицам, отвечающим за принятие решений, необходимо принимать во внимание конкретные примеры успехов и неудач в регионе ЕЭК ООН и их причины.

¹ "Крупномасштабная политика" означает в данном документе сложную, радикальную и широкомасштабную политику; например: новые города или кредиты населению по весьма низким ставкам или на весьма продолжительные сроки, с тем чтобы дать квартиросъемщикам возможность приобретения в полную собственность арендуемого ими общественного жилья, или разрушение зданий огромного размера с тем, чтобы построить на их месте более персонифицированные, более классические и более "жилые" здания.

6. Три основных области вызывают беспокойство тех, кто отвечает за разработку государственной политики – это населенные пункты, перестройка городов и управление городскими районами; они являются достаточно сложными с точки зрения нахождения решения, в связи с чем требуется объединение всех имеющихся знаний и опыта.

А. Населенные пункты

7. Это обширная и сложная тема; также это одно из самых значительных коллективных обязательств государств. В каждой стране существует жилой фонд, и тема его обновления и адаптации в новых местах экономического развития является отныне главной задачей. Эта проблема является особенно острой в тех странах, которые в последнее время сделали ставку на позитивные факторы приватизации жилого фонда без предварительной организации функционирования подлинного рынка, т.е. подвижного, кредитоспособного и т.д.

8. Участие граждан в решении вопросов, связанных с населенными пунктами, включая городскую и районную планировку, играет существенную роль, в частности в силу их связи с меняющимися культурными ценностями, социальными потребностями и приоритетами. Девятая Конференция ЕЭК по исследованиям в области развития городов и районов (Лидс, Соединенное Королевство, май 2002 года) подтвердила важное значение поведенческих аспектов в практике городской планировки. Надежды и умонастроение населения и соответствующих групп обязательно должны учитываться при разработке планов и средств, предназначенных для того, чтобы сделать города более удобными для жизни и более стабильными. Эти подходы к вопросам городской планировки с учетом в большей мере поведенческих факторов ни в коем случае не заменяют методов анализа, оценки, разработки концепций и управления, которые составляют основу ноу-хау и методов в этой области; они могут по меньшей мере дополнять более традиционные методы, которые учитывают физическое планирование, искусство градостроительства и местные налоговые системы, и таким образом имеют важное значение для поощрения социального согласия.

9. Признавая важное значение участия граждан, необходимо при этом понимать, что многочисленные эксперименты, проведенные группами городских планировщиков в последнее десятилетие и связанные с участием населения во многих странах, дали весьма противоречивые результаты, зависящие от политической и гражданской практики в каждой из этих стран; и в целом эти эксперименты не могли обеспечить анализ трудных ситуаций, созданных или испытываемых сообществами, составляющими большинство в районах, а также трудностей, вызванных снижением занятости в экономике.

Вопросы

10. Имеются ли в регионе примеры участия населения, которые позволяют пропагандировать более стабильные решения?
11. Каким образом вовлекать жителей в процессы улучшения экономической и социальной ситуации в районах их проживания?
12. Существует ли необходимость увязывать другие виды действий общественности с методами городской планировки с целью достижения лучших результатов в отношении методов управления и распределения функций местных властей, выделения персонала, имеющего опыт осуществления экономической и социальной политики, связанной с населенными пунктами, с местными налоговыми системами?
13. Каким образом сохранить ценности (культурные, социальные и качество жизни) района, когда происходят направляемые извне процессы их перестройки и восстановления?
14. Каким образом разрабатывать стратегическую концепцию дополнительных работ или преобразований, которые необходимо осуществить в существующих жилых районах в тех случаях, когда это будет, вероятно, связано с серьезными социальными изменениями?
15. Какую роль могло бы или должно сыграть, например, совершенствование общественных пространств в жилых районах в целях более эффективной интеграции различных групп населения: разных в силу своего культурного происхождения, социального положения, соотношения между молодежью и престарелыми?

В. Преобразование городов

16. Города и городские структуры регулярно претерпевают изменения (с циклической периодичностью). Сейчас, в начале XXI века, необходимость преобразования городов достигла самой критической точки вследствие существования четырех явлений, которые развивались параллельно в течение последних 15 лет:

- а) глобализация систем производства и торговли, которая создала колоссальный промышленный вакуум в некоторых городах и районах мира, одновременно являясь причиной расширения городских районов в других местах;

b) повышение мобильности населения, которая, в сочетании с отсутствием систем сельскохозяйственного производства, явилась причиной негативных изменений на региональном уровне;

c) переходный процесс, все еще продолжающийся в некоторых странах ЕЭК ООН, который создал новые проблемы городов и развития, требующие применения новаторских правил и практики;

d) европейская интеграция, главный эффект которой заключался в содействии свободному перемещению граждан.

17. Миграция, безусловно, является одной из самых значительных проблем городов. Вопрос передвижения населения внутри страны из одного города в другой недооценивался во всем мире на протяжении всего XX века, при этом довольствовались "приемом" мигрантов по мере их прибытия.

18. Впоследствии очевидными стали колоссальные государственные расходы, связанные с расселением прибывающего населения, равно как и расходы по предоставлению компенсационной помощи районам и городам, в которых население уменьшилось из-за отсутствия в них перспектив на будущее.

19. Все большая концентрация возможностей в сфере оказания услуг и занятости в больших городах является ключевым фактором миграции и возросшей мобильности. Население соседних районов, мотивируемое этим явлением, чаще всего размещается в районах с высокой плотностью заселения. По мере роста их уровня жизни эти группы населения начинают приобретать собственность в районах, которые являются более пригодными для проживания по своему характеру по сравнению с городскими районами с высокой плотностью населения и которые прежде всего более доступны с точки зрения налогов на собственность и проживание. Подобные перемещения стали возможными благодаря увеличению количества частных автомобилей и общему сокращению рабочего времени. Они касаются ближних и расположенных в средней удаленности пригородов в сельскохозяйственных районах, где в результате низких доходов снизились цены на земли для застройки. Наблюдаются многочисленные последствия, связанные с плохим управлением коллективными ресурсами, неустойчивым освоением природных территорий и бесконечными заторами транспортных систем с соответствующим воздействием на окружающую среду.

Вопросы

20. Каким образом можно интегрировать новые районы, новые формы городов, торговые зоны и центры занятости обслуживающего сектора в города без их стандартизации или поощрения внутренней сегрегации, которая является неприемлемой в социальном плане?

21. Каким образом сдерживать рост городов за счет сельской местности:

a) Каким образом сдерживать его в пределах достаточно широких, для того чтобы обеспечить существование различных типов населенных пунктов и способствовать развитию различных центров с определенной специализацией и дополняемостью в том же самом городе?

b) Каким образом это может быть сделано в определенных пределах, с тем чтобы не допустить распыления финансовых инвестиций, сегрегации, вызванной удаленностью, и невыполнением в течение длительного периода времени задач в области устойчивого развития?

c) Каким образом устанавливать эти ограничения и в соответствии с какими критериями?

d) Каким образом соблюдать эти пределы?

22. Каким образом преобразовать бывшие промышленные зоны в многофункциональные городские районы?

23. Каким образом политика в области районной планировки могла бы позволить населению, проживающему в малых и средних городах, оставаться в них и иметь необходимые перспективы на будущее вместо того, чтобы поощрять или вынуждать это население к переезду в крупные города?

С. Управление городскими районами: конкуренция между городами и между городскими районами

24. Уже в течение ряда лет города и районы, и даже некоторым образом государства, конкурируют друг с другом. Эта конкуренция не похожа на конкуренцию в прошлом, когда каждый город хотел лишь блистать немного ярче по сравнению с соседним городом. Это больше не хитроумная политическая игра городских политиков в отношении центральной власти, которая всегда заканчивалась тем, что каждая часть национальной территории приобретала что-либо. Конкуренция сегодняшнего дня является совершенно иной.

25. Отныне интересы соседних городов заключаются в объединении друг с другом, с тем чтобы обеспечить совместно необходимую привлекательность для конкуренции с другими более крупными или лучше подготовленными городами, с которыми они конкурируют или решили конкурировать.

26. В регионе ЕЭК ООН уже существуют города и организации гражданского общества, являющие собой хорошие примеры сотрудничества и обмена опытом между городами. К числу основных ассоциаций/сетей местных сообществ относятся Ассоциация городов и регионов за рециркуляцию отходов, Совет европейских муниципалитетов и регионов (СЕМР), "Энержи-сите", "Еврогорода", Международный совет по местным инициативам в области окружающей среды, Союз прибалтийских городов и проект "Здоровые города" Всемирной организации здравоохранения. Таковы хорошие примеры сотрудничества между городами, однако необходимо в то же время продолжать укрепление этих инициатив, поскольку сотрудничество между городами приобретает все более важное значение.

Вопросы

27. Каким образом города могут создать устойчивые системы с целью поощрения взаимодополняемости с соседними городами, которые не похожи на них и иногда даже находятся на значительном расстоянии, с тем чтобы приобрести статус городов будущего как в глазах своих собственных жителей, так и руководителей всего мира?

28. Кто может взять на себя эту инициативу?

29. Какие связи могут быть установлены с сельскими системами вокруг больших и средних городов для обеспечения того, чтобы город и его периферия располагали всеми показателями качества жизни, которых не хватает мегаполисам и отсутствие которых уменьшает их привлекательность?

30. Каким образом государства смогут способствовать удовлетворению этой новой необходимости того, чтобы города развивались на основе правильных стратегий?

II. НОВАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ И ОПЫТ ПЛАНИРОВЩИКОВ ГОРОДОВ И ИХ НОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ С ЛИЦАМИ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИМИ ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОЛИТИКУ

31. Новые проблемы и новые тенденции в области планирования городов, являющиеся результатом вышеуказанного анализа и замечаний, оказывают серьезное воздействие на методiku и теорию городского планирования, а также на услуги, обеспечение которых ожидается от них государственными должностными лицами и населением.

32. Последние события еще раз показали, что планирование, развитие городов и районов означают нечто большее, нежели простая разработка планов. Речь идет также о политическом процессе, посредством которого должно быть достигнуто равновесие между всеми соответствующими интересами, касающимися жизни человека в сельской местности, районе или городе. Городское планирование предназначено для обеспечения или облегчения выбора между конкурирующими интересами и выбора общего направления, хотя сам по себе этот выбор относится исключительно к компетенции принимающих решения лиц.

33. Городские планировщики издавна готовились к выполнению этой роли, которая отныне не ограничена физическими аспектами городского и регионального планирования, и теперь они будут готовы к рассмотрению любых элементов, имеющих отношение к стратегии для конкретного района или для заселения его людьми.

34. В последнее время страны и регионы стали испытывать влияние стратегического контекста, к которому они не готовы, особенно в силу того, что их институциональные процессы основаны на иной логике и иных концепциях. Страны, районы и города нуждаются, таким образом, в диверсификации своей компетенции либо путем создания новых учреждений, либо обращения к внешней помощи. Городские планировщики должны быть в состоянии:

а) воспринимать и толковать приметы времени и ориентиры, говорящие о состоянии городов и районов, с тем чтобы спроецировать их в будущее, когда очевидными станут первые последствия политики в области городского и районного планирования;

б) определять и анализировать будущий потенциал города или района и его способность повышать свою конкурентоспособность по отношению к конкурирующим городам или районам;

с) включать в планы действий процедуры оценки и элементы гибкости, которые позволят им в дальнейшем легко вносить поправки в случае корректировки целей или вносить изменения для учета новых реальностей (потребности, возможности и т.д.), которые всегда могут появиться во время процесса планирования подобного масштаба;

d) обеспечивать предоставление информации принимающим решения лицам, инвесторам и широкой общественности;

e) обеспечить по возможности наиболее естественным образом включение практических мер по устойчивому развитию в политику и инициативы в области городского и районного планирования;

f) поощрять партнерство между государственным и частным секторами в целях увеличения объема инвестирования, создания рабочих мест и достижения социального согласия.

35. Партнерства между государственным и частным секторами становятся фактически новым условием общественной жизни и управления обществом. Для того чтобы сделать подобные партнерства привлекательными для властей и понятными для частных инвесторов, необходимо разъяснять их результаты как прямые, так и косвенные; политикам трудно делать это заранее, поскольку они предпочитают самостоятельно толковать результаты своих действий, а не давать своим партнерам возможность демонстрации различия между объявленными исходными целями и оценкой конечного результата. Именно поэтому, несмотря на все разговоры в этих странах о необходимости создания партнерств между государственным и частным секторами для решения трудных вопросов, связанных с городским и районным планированием, до сих пор их недостаточно для того, чтобы считать их действенным методом городского планирования.

Вопросы

36. Каким образом городские планировщики решают возникающие проблемы? Какие результаты они готовы гарантировать? На каких условиях? Кому?

37. Были ли разработаны ими новые методы работы для учета большого количества факторов, отражающих сложные проблемы выбора, которые возникают в настоящее время в области городского и районного планирования?

38. Включили ли они в число своих критериев вопросы, касающиеся равенства, объема ресурсов, социального согласия и необходимости обеспечения безопасности человека?

39. На каком этапе разработки политики страны, района или города необходимо привлекать городских и районных планировщиков или консультироваться с ними?

40. Не окажется ли в рамках системы государственной организации учреждений более эффективным придание городских и районных планировщиков персоналу общего управления (ориентация, стратегия, выбор общей политики) или, как это делается в настоящее время в большинстве стран, техническому персоналу, отвечающему за строительство и эксплуатацию инфраструктуры и сооружений в целях обеспечения поддержки деятельности человека в конкретном районе?

41. Какой вид диалога необходимо проводить с населением, с принимающими решения лицами и частными партнерами в целях нахождения новых решений? Является ли подобный диалог предполагаемой частью минимального содержания задачи городских и районных планировщиков и должно ли решение о проведении подобного диалога приниматься в установленном порядке, как это происходит сегодня в большинстве городов и стран, лицами, избранными жителями, даже если будет существовать опасность ограничения их возможностей для продумывания наилучших возможных решений из числа имеющихся альтернативных вариантов, на что у них имеются соответствующие полномочия?

42. В более общем плане, кто среди государственных должностных лиц и городских и районных планировщиков, специализирующихся на улучшении жизни людей и создании наилучших условий для обеспечения конкурентоспособности районов и городов в будущем, несет ответственность и за что, перед кем и в течение какого периода времени?
