

**NATIONS UNIES**

**COMMISSION ECONOMIQUE  
POUR L'EUROPE**

**ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
КОМИССИЯ**

**UNITED NATIONS**

**ECONOMIC COMMISSION  
FOR EUROPE**

**SEMINAIRE**

**СЕМИНАР**

**SEMINAR**



Distr.  
GENERAL

ECE/HBP/SEM.54/4  
27 July 2006

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

**КОМИТЕТ ПО ЖИЛИЩНОМУ ХОЗЯЙСТВУ И  
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЮ**

Десятая Конференция по исследованиям  
в области развития городов и районов

Братислава (Словакия), 22-23 мая 2006 года

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

**"Совместная ответственность за наш регион: новое определение общественной  
заинтересованности в территориальном развитии"\***

**Введение**

1. Десятая Конференция по исследованиям в области развития городов и районов состоялась в Братиславе (Словакия) 22-23 мая 2006 года по приглашению правительства Словакии. Конференция была организована совместно с Европейской конференцией министров, ответственных за региональное планирование (СЕМАТ) Совета Европы. Перед ее началом 21 мая была проведена техническая поездка по городам Пезинок, Модра и Трнава.

---

\* Настоящий документ был представлен в вышеуказанный срок по причине задержек, связанных с обработкой.

2. В Конференции приняли участие представители следующих стран: Австрии, Азербайджана, Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Греции, Грузии, Испании, Италии, Кипра, Люксембурга, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Республики Молдовы, Румынии, Сербии и Черногории, Словакии, Словении, Турции, Украины, Франции, Хорватии и Чешской Республики.
3. На Конференции также присутствовал и представитель Совета Европы, ряд независимых исследователей и представителей Консультативной сети по вопросам управления жилищным фондом и городским хозяйством (HUMAN) и следующих международных неправительственных организаций: Международного общества специалистов по планировке городов и городских районов (ИЗОКАРП), Международной ассоциации "Сельские районы - Окружающая среда - Развитие" и Регионального экологического центра (РЭЦ) для Центральной и Восточной Европы.
4. Конференцию открыл г-н Стефан Кужма, государственный секретарь Словакии по вопросам строительства и регионального развития. В своей приветственной речи он подчеркнул важность политики в области пространственного планирования и особенно стратегий, содействующих полицентрическому развитию, для достижения целей устойчивого развития, таких, как сбалансированное экономическое развитие населенных пунктов, в том числе сельских районов; сохранение природных ресурсов и культурного наследия, а также поощрение социальной интеграции и сплоченности.
5. Генеральный директор Генерального директората по вопросам пространственного планирования и градостроительства г-н Витор Кампос выразил от имени Государственного секретаря по вопросам пространственного планирования и градостроительства (Португалия) и руководства СЕМАТ удовлетворение по поводу того, что Конференция проводится в сотрудничестве с ЕЭК ООН. По его мнению, данная Конференция призвана служить обеспечению единого понимания странами - членами СЕМАТ и ЕЭК ООН общих целей, касающихся обеспечения территориального единства и устойчивого развития городских общин.
6. Г-жа Кристина фон Швайнихен, заместитель директора Отдела ЕЭК ООН по окружающей среде, жилищному хозяйству и землепользованию, выразила СЕМАТ благодарность за сотрудничество и значительный вклад в подготовку настоящей Конференции. Она проинформировала участников о том, что итоги Конференции будут учтены в программе Комитета ЕЭК ООН по жилищному хозяйству и землепользованию, касающейся повышения результативности экологической деятельности при разработке руководящих принципов пространственного планирования.

7. Г-н Петер Бенуска (Словакия) был избран Председателем, а г-жа Мария Жозе Фешташ (Португалия) - заместителем Председателя.

8. Основой для обсуждений на Конференции послужили дискуссионные документы, подготовленные докладчиками. Кроме того, представители стран и эксперты подготовили ответные доклады, посвященные вопросам, связанным с темами Конференции. Ответные доклады были получены от Азербайджана, Албании, Армении, Люксембурга, Нидерландов, Республики Молдова, Словакии, Турции, Франции и Хорватии, а также независимых исследователей и организации "Сельские районы - Окружающая среда - Развитие". Докладчикам было предложено выступить с вступительными заявлениями по своим соответствующим темам с опорой на свои вводные документы.

#### Тема I. Город как среда проживания и движущая сила развития

Докладчики: г-н Сотир Дамо (Албания), г-н Славомир Гжелл (Польша) и г-н Душан Костовски (Словакия).

#### Тема II. Каким образом полицентризм развития территорий может способствовать улучшению функциональной интеграции?

Докладчики: г-н Карел Майер (Чешская Республика), г-н Жоан Моурату (Португалия) и г-жа Джудит Райзер (Соединенное Королевство).

9. В дополнение к этим материалам участникам была представлена возможность в ходе технической поездки ознакомиться с тенденциями полицентрического развития в наиболее урбанизированных районах Словакии, расположенных между Братиславой и Трнавой, и в соседних малых городах, таких, как Пезинок и Модра. Участники были проинформированы о проблемах и возможностях этих малых городов, обусловленных полицентрическим развитием, а также их близостью к столице Братиславе. Их основная функция в качестве рекреационных центров с растущим предложением культурных и гастрономических услуг, что обусловлено, в частности, увеличением производства вина, в настоящее время получила широкое признание. Они также становятся жилыми зонами для семей, работающих в Братиславе. В Трнаве в ходе ознакомительной поездки участники также были проинформированы о влиянии на пространственную планировку крупного инвестиционного проекта (по созданию предприятия) одной автомобилестроительной компании. Были обсуждены возможные будущие выгоды и вызовы, а также их потенциальные экономические и социальные последствия.

## ТЕМА I: ГОРОД КАК СРЕДА ПРОЖИВАНИЯ И ДВИЖУЩАЯ СИЛА РАЗВИТИЯ

### А. ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ

10. Вызовы, стоящие перед городами в регионе ЕЭК ООН, несут на себе отпечаток специфики каждой страны; однако существуют также общие тенденции, которые сложились в течение трех последних десятилетий под влиянием неолиберальных подходов. К их числу относится снижение роли государства в совокупности с уменьшением числа правил и норм, регулирующих деятельность частного сектора на рынке. Этот подход имел различные последствия с точки зрения физического и пространственного преобразования городов; одни города, несмотря на их историческое значение, приходили в упадок, в то время как другие процветали.

11. После второй мировой войны правительства стран региона ЕЭК ООН в различных формах участвовали в строительстве жилья и городской планировке, будь то с использованием обязательных инструментов планирования или субсидий, и брали, таким образом, на себя большинство функций в рамках данного сектора. В настоящее время последствия минималистской роли государства в области жилищного строительства и городской планировки, которая преобладает в большинстве стран, также можно наблюдать и в бывших социалистических странах.

12. Неолиберальный подход оказал влияние на инструменты планирования и управления. В сфере политики произошел перенос акцентов на высвобождение "энергии" частного сектора за счет программ обеспечения возможностей. Однако возникают трудные вопросы, касающиеся того, кто на самом деле выигрывает от этих стратегий без учета целей равенства и устойчивости. "Откат" государства в неолиберальную экономическую политику привел к физической и социальной поляризации и/или фрагментации городов. Это явление является очевидным не только в странах с переходной экономикой, но также и в наиболее развитых странах.

13. Что касается стран с переходной экономикой, то на социальную и планировочную модели городов значительное влияние оказали значимые тенденции, определяющие развитие национальной экономики, а также экономические условия жителей, их образа жизни, предпочтений и т.д.

14. Ниже перечислены некоторые изменения, которые оказали серьезное влияние на развитие городов:

а) Закрытие убыточных предприятий имело катастрофические последствия для городов, которые практически полностью зависели от этих предприятий, в результате чего жителям пришлось либо покинуть города, либо оставаться в них без всяких шансов на новое место работы.

б) Приватизация промышленных предприятий создала потребность в новых навыках и в сотрудниках с новыми знаниями и образованием, что привело к изменениям в социальной структуре и уровне благосостоянии общества. С другой стороны, масштабы бедности начали возрастать как в абсолютных, так и относительных показателях, и зачастую богатой стала лишь небольшая группа лиц.

в) Приватизация и реституция земель стали наиболее важным "инструментом планирования", приведшим к массовой раздаче земель муниципалитетами. Это обусловлено тем фактом, что права земельной собственности восстанавливались без всяких ограничений и запретов на ее использование. Это привело к уплотнению городов, однако без долгосрочных планов или краткосрочного контроля.

15. Под влиянием политических или экономических решений некоторые города начали терять свою привлекательность и, следовательно, население. Эти последствия носят более выраженный характер в новых городах моноиндустриального типа. Даже некоторые более старые по возрасту города в силу своего географического положения оказались на периферии развития. С другой стороны, стратегически удачно расположенные города стали центрами притяжения в силу своего туристического потенциала, либо близости к основным дорогам, границам или портам, или поскольку они являлись столичными городами или занимались некоторыми особыми видами экономической деятельности.

16. Города также страдали от *физических проблем*, таких, как неконтролируемое расширение границ человеческой деятельности или расползание городов, недостаточная физическая инфраструктура, ухудшение состояния жилищного фонда, изменение транспортных схем, удаление отходов и т.д., *экологических проблем*, таких, как исчезновение природных зон и биоразнообразия, *социально-экономических*, таких, как отсутствие возможностей занятости, безработица и обусловленное ими углубление социального неравенства, рост преступности, ослабление социальных контактов, свертывание общественных услуг, связанных с такими областями, как образование, здравоохранение и культура, что привело к проблемным дисбалансам в социально-экономической структуре населения.

## В. НОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ - РАЗЛИЧНЫЕ ПОДХОДЫ

### Взаимосвязь между городом и прилегающими к нему зонами

17. При анализе вопроса устойчивости городских систем особое внимание следует уделять взаимосвязи между городом, его средой и прилегающими территориями. Подход к развитию городов в тесной привязке к общечеловеческим проблемам ставит на повестку дня новые вопросы, присущие всем этим взаимосвязям.

18. В ходе обсуждения была подчеркнута четкая дифференциация подходов между странами. Концепция сетевого строительства и закрепления определенных функций за каждым городом, входящим в состав сети, привлекла к себе особое внимание участников.

19. Эти сети определяются как качество образование, состоящее из крупных и малых городов, включая расположенные между ними территории. Городские центры таких сетей взаимно усиливают и дополняют сильные стороны друг друга, благодаря чему они могут вместе предложить больше, чем в качестве индивидуальных городов. Партнерства между местными и региональными органами власти в рамках таких сетей рассматриваются в качестве добровольных, гибких и прагматичных. Национальные правительства надеются, что муниципалитеты достигнут согласия относительно модели разработки политики концентрации в консультации с провинциями и городскими агломерациями. В рамках каждой из таких городских сетей национальное правительство определяет ряд территорий для концентрации градостроительства.

20. В странах с переходной экономикой усилия, как представляется, сосредоточены на законодательстве, планировке и создании эффективных механизмов осуществления плановых документов, как об этом четко свидетельствует большинство ответных докладов. Однако в этих странах также возникают новые городские центры. Даже если они еще не получили официального законодательного признания - вопрос, на который обратили внимание большинство принявших в Конференции участие стран, - они играют весьма важную роль в изменения системы, т.е. их развитие влечет за собой изменение не только в их границах, но также оказывает влияние на систему окружающих населенных пунктов как часть более крупной сети. Участники Конференции обсудили ту важную роль, которую города могут сыграть в связи с региональными, общенациональными и международными системами. Для облегчения выполнения ими этой роли необходимо создать соответствующие институциональные и правительственные структуры.

Управление

21. За последние два десятилетия общий центр интереса международных организаций и национальных правительств в области стратегии градостроительства переместился с проблем пространственного и физического планирования на управленческие и институциональные аспекты, приобретающие все большее значение.

22. Концепция управления приобрела новые коннотации, поскольку она была переоценена в контексте, характеризующемся значительными преобразованиями, включая доминирование нелиберальной политики, отказ от концепции государственного благоденствия, экономическую глобализацию и становление многонациональных корпораций в качестве агентов с наднациональными полномочиями.

23. Для гарантирования перераспределения государственных инвестиций и устранения диспаритетов между регионами, а также предотвращения физической и социальной поляризации необходимо усилить роль правительства за счет законотворчества, межсекторального сотрудничества и долгосрочного планирования.

24. Во многих странах региона получил распространение "ставящий во главу угла общество" подход, касающийся роли гражданского общества в процессе управления. Что касается планирования с участием всех заинтересованных сторон и гибкого управления, то они являются необходимыми элементами создания комплексной организационной и институциональной структуры, захватывающей все этапы городской планировки, начиная с подготовки и кончая реализацией. Другими словами, существует необходимость в структуре, механизме, который гарантировал бы участие всех заинтересованных сторон.

25. Децентрализация является еще одной тенденцией в регионе ЕЭК ООН: в странах с переходной экономикой муниципалитеты, деятельность которых ранее жестко направлялась, в настоящее время получили большую автономию вследствие децентрализации политических полномочий. Однако их финансовые ресурсы зачастую являются слишком малыми для наделения их реальными полномочиями. Они обязаны заключать на местном уровне альянсы и создавать новые субъекты, охватывающие несколько муниципалитетов. Эта ситуация также отражает дефицит стратегических документов и механизмов планирования, необходимых для управления развитием на местном уровне, таких, как стратегии развития городов, общие градостроительные планы, генеральные планы и т.д.

### C. ГОРОДА КАК ДВИЖУЩАЯ СИЛА РАЗВИТИЯ

26. Города, как правило, рассматриваются в качестве движущей силы политической и экономической интеграции в процессе глобализации, а также сетевых "центров" международной координации и обслуживания динамично развивающейся экономики.

27. Культурные и природные характеристики городов повышают их привлекательность благодаря расширению отводимых для общего пользования пространств, улучшению проектирования и обновления городской среды, использованию новых подходов к управлению, координации усилий по сдерживанию и ограничению разрастания городов и/или полицентрического или сетевого развития городов, которые являются особыми передаточными механизмами развития.

28. Участники Конференции вновь обратили внимание на некоторые из ключевых концепций, связанные с движущими силами, оказывающими влияние на городскую планировку и освоение территорий, таких, как облик города, включая его самобытность, качество окружающей среды, использование энергии и социальные тенденции, такие, как стоимость рабочей силы, уровень образования, безопасная и здоровая общинная жизнь, людские ресурсы, гендерная и межпоколенческая сплоченность, которые оказывают влияние на рост и упадок городов, и их роль в развитии экономики.

29. Однако без ответа остался один базовый вопрос, поднятый в рамках данной темы: "Каким образом обеспечить баланс между экономически ориентированным градостроительством и здоровыми условиями жизни?". Эта область требует дополнительного изучения предпринимаемых в настоящее время попыток по реализации подобных программ. Полезной основой для этого может являться Стратегия ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке.

30. Некоторые страны упомянули о важности сбора данных и создании набора показателей для оценки текущих тенденций и мониторинга изменений. Модель устойчивого развития могла бы опираться на установление конкретных целей. Местные органы власти должны включать результаты анализа, опирающиеся на оценку показателей городской устойчивости, в свои планы и программы стратегического развития. Важное значение в контексте оценки и выработки политики также имеет привлечение общественности путем организации опросов общественного мнения и использования других более творческих механизмов участия.

31. Другие страны указали на необходимость уделения повышенного внимания вопросам безопасности в ходе мероприятий по реконструкции и перестройке с целью



сведения до минимума рисков потенциальных паводков, оползней, пожаров и землетрясений.

### Городское проектирование

32. При обсуждении вопроса о том, как сделать города удобными для жизни, было упомянуто о ряде стратегий, главным образом касающихся городского проектирования. Однако при проектировании такого сложного субъекта, каковым является город, целью которого является интеграция его частей или реализация программ обновления, важно учитывать как физические, так и нефизические аспекты структуры городских сетей.

33. Городское проектирование должно рассматриваться не только в качестве маломасштабного проектирования, а также в качестве работы по определению нового пространственного порядка значительных частей города, в рамках которого обеспечивается пространственная и функциональная координация между элементами, соединяемыми в планируемый и впоследствии реализуемый субъект.

34. Участники Конференции уделили значительное внимание проблеме расползания городов и ее аспектам. Расползание обусловлено не только избыточной урбанизацией и перераспределением населения, но также тесно связано с транспортными схемами и возможностями занятости. Это вновь подчеркивает важность учета в равной степени как физических, так и социальных аспектов планирования, во избежание сегрегации и ее негативных последствий.

## **ТЕМА II: КАКИМ ОБРАЗОМ ПОЛИЦЕНТРИЗМ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МОЖЕТ СПОСОБСТВОВАТЬ УЛУЧШЕНИЮ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ?**

### **A. КОНЦЕПЦИЯ ПОЛИЦЕНТРИЗМА**

35. Концепция полицентричного развития городов не нова, однако ее недавнее внедрение в политику территориального развития придало ей новое значение. Выводы, сделанные участниками Конференции, свидетельствуют о том, что новые определения и понимание концепции полицентризма страдают отсутствием четкости и консенсуса по ним. Это говорит о том, что смысл полицентризма зависит от контекста (например, различные территориальные и демографические характеристики стран; их модели развития городов, институциональная организация и т.д.). Полицентризм применяется главным образом на мезоуровне городской агломерации с уделением особого внимания моделям внутригородского развития. Он также используется на макроуровне

межгородского масштаба. На мегауровне внутриевропейского масштаба полицентризм используется в политике, направленной на примирение вступающих в противоречие целей конкурентоспособной экономики и социально-пространственной сплоченности.

36. Участники Конференции отметили, что: а) полицентризм обеспечивает возможность объединения потенциала городов и городских районов в поддержку развития конкурентоспособности, инновационной деятельности и роста с использованием более сбалансированной модели пространственного развития; б) полицентризм может содействовать укреплению сотрудничества, координации взаимодополняемости и снижению избыточной конкуренции между городами; и с) он может также содействовать созданию синергизма за счет укрепления сетей и сотрудничества между городами и пригородами, позволяя одновременно принимать участие в обеспечении всего комплекса функций городских систем.

37. Недавние исследования свидетельствуют о том, что полицентрические национальные городские системы необязательно ведут к снижению региональных диспропорций. В определенных обстоятельствах более моноцентрические городские системы отличаются меньшими региональными диспропорциями. Это, в частности, касается 15 стран ЕС в его предыдущей конфигурации. Однако в некоторых случаях моноцентрическое развитие имеет больше негативных, чем позитивных последствий. Для понимания влияния различных подходов требуется проведение дополнительных исследований по анализу этих сценариев.

#### Общеввропейский масштаб

38. Концепция полицентризма призвана обеспечить решение проблемы неравномерного доступа всех граждан к услугам, а также содействовать снижению препятствий развитию экономики, обусловленных пространственными диспропорциями. Несмотря на политические усилия, предпринимаемые на высшем уровне Европейского союза, преобладающее положение занимает "Пятиугольник" (зона, охватывающая Лондон, Париж, Западноголландскую конурбацию, Брюссель и Западную Германию до Милана), характеризующийся наибольшей концентрацией инновационного и конкурентного производственного потенциала и потенциала в сфере услуг, не в последнюю очередь потому, что лишь эта зона рассматривается в качестве способной конкурировать в контексте глобальной экономики.

39. Концепция полицентризма также широко распространена в наднациональной политике. Пространственное развитие требует межотраслевой интеграции, сотрудничества между соответствующими политическими органами и органами власти, а

также участия общественности. Полицентризм может оказывать благоприятное влияние на развитые части Европы, "ядро" может обеспечить более высокий потенциал для пространственной интеграции. В некоторых странах национальные столицы могут не развиваться в качестве равных партнеров, даже в долгосрочной перспективе, хотя рынок отдает им предпочтение по сравнению с их собственными периферийными районами.

40. Разные сценарии имеют различный эффект в плане затрат и выгод, а также социальных, экономических и экологических последствий. На практике для конкретных регионов могут использоваться различные сценарии. Влияние на реальное формирование модели полицентризма оказывают многочисленные факторы, такие, как цены на энергию, политическая стабильность и т.д. Следовательно, выбор модели полицентризма не должен зависеть только от решения правительства. Однако более глубокого изучения требуют последствия правительственной политики.

#### Национальный уровень

41. Инерционный характер физических и экономических структур, институционального устройства и культурных моделей поведения продолжит играть важную роль в рамках полицентрического подхода. Разнообразие национальных и региональных моделей расселения может рассматриваться в качестве составляющей национальной и региональной самобытности и в качестве своего рода общеевропейского наследия. Помимо национальных столиц, являющихся непререкаемыми центрами роста, существуют, как правило, сети вторичных центров с перспективами усиления их конкурентоспособности.

42. Уровень и характер полицентризма являются различными в регионе ЕЭК ООН. Страны ЕС-15 взяли на вооружение пространственную политику, предусматривающую создание ключевых городских агломераций вдоль главных транспортных осей. Городские сети, состоящие из городов малого и среднего размера, взаимно усиливающих друг друга, призваны оптимизировать использование дефицитных пространств и сформировать новый уровень управления на основе добровольного партнерства с центральным правительством в целях определения того, где должно быть сосредоточено будущее градостроительство.

43. Усилия по включению городов Южной и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в европейскую полицентрическую сеть могут иметь отрицательные последствия для человеческого и экономического потенциала остальных районов этих стран, если только крупные инфраструктурные инвестиции общеевропейского значения не будут дополняться адекватным улучшением сетевых инфраструктур на национальном и региональном уровнях.

Региональный и местный уровни

44. Полицентрические городские регионы широко распространены в Северо-Западной Европе. В более удаленных регионах чаще встречается модель доминирующих центров и сельских периферийных районов. В большинстве случаев регионы имеют слабые позиции в условиях усиления мобильности населения, инвестиций и экономической деятельности, особенно когда существует дефицит региональной самобытности. Можно избежать европейской полицентрической политики, способной создать иллюзию сбалансированного развития, но которая на самом деле будет являться движущей силой усиливающейся поляризации на локальном уровне, при условии изучения пространственных тенденций и политики на более низких уровнях.

45. Наблюдается увеличение разрыва между сельскими территориями, извлекающими выгоды от географической близости к городам или транспортным артериям, и сельскими районами, не имеющими такого потенциала. Однако последние могут выиграть от создания региональной транспортной инфраструктуры в периферийных районах. Альтернативной моделью развития является модель создания комплексной многополярной сельской территории, которая включала бы в себя малые города и периферийные районы.

**В. РАЗВИТИЕ НА ПРИНЦИПАХ ПОЛИЦЕНТРИЗМА**

46. Регион ЕЭК ООН характеризуется значительным территориальным, а также социальным разнообразием. Вопрос заключается в том, каким образом это существующее разнообразие может содействовать повышению экономического и социального благосостояния стран регионов. Свобода перемещения, обеспечению которой, несомненно, содействовало создание Европейского союза, способствует определенной конвергенции. Однако глобализация и всемирная мобильность являются источниками нового разнообразия, характеризующегося усилением этнических, расовых, религиозных и классовых барьеров. Они служат источником непонимания, трений и даже открытых конфликтов. Они спровоцировали защитную реакцию в закрытых общинах, в неблагоприятных районах, а также искушение идеей создания европейской крепости. Из этого можно сделать вывод о том, что полицентризм, являющийся неотъемлемым компонентом сотрудничества и солидарности, не является естественной потребностью человеческих общин. Для внедрения идей полицентризма требуются согласованные усилия. Целью проводящихся исследований является попытка содействовать определению того, каким образом можно обеспечить переход от существующего состояния к желаемому состоянию, основанному на принципах полицентризма.

47. ЕС принял ряд экономических мер, примером которых могут служить капиталовложения в развитие транспортной инфраструктуры, для обеспечения большей территориальной сбалансированности и учета интересов всех групп населения. Исследования свидетельствуют о том, что эти меры могут иметь нежелательные последствия, например приводить к обособлению периферийных районов вместо их включения в сбалансированную территориальную экономическую систему. Аналогичным образом расширение сети дорог в Западноголландской конурбации, являвшейся исходной моделью полицентризма, усиливает перенаселенность. Это в свою очередь ведет к снижению как доступности, так и равных возможностей для всех, которые являются двумя заявленными целями полицентризма.

48. Экономическая эффективность во многих случаях наносит ущерб социально-пространственному равенству. В случае высококачественных инфраструктур возникает разрыв между затратами на эксплуатационно-техническое обслуживание и их ограниченным использованием, особенно на менее привлекательных территориях, страдающих от сокращения населения и экономического спада. Странам с переходной экономикой трудно найти *post hoc* решение по преодолению противоречий их неконтролируемого территориального развития.

49. Для достижения целей полицентризма требуются также и другие, помимо экономических и физических, меры. Необходимы изменения в поведении и в установках людей, такие, как отказ от духа соревновательности в пользу нового гуманизма с целью уменьшения поляризации и достижения более высокой степени сплоченности.

50. Для достижения этого требуется по меньшей мере наличие ряда предварительных условий. Реализация идеи полицентризма зависит от желания людей объединить свое "общее благополучие" и делиться им и создавать институты, которые облегчат создание более справедливого общества. Это также требует сотрудничества со стороны деловых кругов, а также других групп, преследующих определенные интересы.

#### Институциональные предпосылки

51. Управление рассматривается в качестве ключевого фактора в контексте реализации идей полицентризма. Под "надлежащим управлением" понимается верховенство закона, подотчетность, чувство коллективной ответственности и транспарентность, а также стремление к консенсусу, учет интересов всех групп, чуткость и участие общественности. Однако само по себе управление не позволяет решить данную задачу, которая требует других инструментов реализации, таких, как организационный потенциал,

институциональные новации и партнерство, призванные содействовать преодолению противоречий между конкуренцией и сотрудничеством, взаимодополняемостью и координацией.

52. Полицентризм требует иных административных и организационных структур с прописанными законодательно полномочиями принятия решений. Даже в контексте текущего дерегулирования и приватизации правительство и другие государственные органы по-прежнему могут оказывать влияние на процесс принятия решений деловыми кругами. Любое решение об активном вмешательстве в территориальное развитие предполагает устойчивое и непрерывное политическое лидерство, долгосрочное сотрудничество и наличие общей приемлемой концепции развития.

53. Партнерство является преобладающей формой современного управления. Сама концепция партнерства имеет многочисленные и различные толкования, охватывающие разные типы партнеров с различными ролями. Чрезвычайно важно определить соответствующий вид партнерства с учетом конкретных обстоятельств времени, места и цели. В тех случаях, когда государственный сектор во все большей степени управляется по аналогии с частным сектором, партнерство и аутсорсинг приобретают еще более важное значение. Переход от иерархически организованного и опирающегося на налоги предоставления общественных услуг к предпринимательскому управлению с уделением повышенного внимания наделению полномочиями и договорной ответственностью имеет свои институциональные последствия.

54. Партнерство может принимать различные формы сотрудничества и коллективной деятельности: партнерство между субъектами государственного сектора, а также государственного и частного, только частного и комбинации частного, государственного и добровольного секторов. Во избежание распыления институциональных полномочий чрезвычайно важно определить общие интересы ключевых субъектов, заинтересованных в развитии полицентрических систем. В свою очередь, деловые круги, которые действуют в высоко рискованной экономической и социальной среде, надеются на то, что пространственная политика государственного сектора будет последовательной, всеобъемлющей, стабильной и транспарентной на всех уровнях.

55. Сети могут рассматриваться в качестве инструмента, содействующего переходу от конкуренции к сотрудничеству. Взаимосвязи пространственных единиц в существующих территориальных сетях должны опираться на принцип коллективизма. Индивиды или агенты могут иметь несколько ролей в рамках пространственной сети. Пространственные сети лишают смысла концепцию границ. Три города, которые участники посетили в ходе ознакомительной поездки, продемонстрировали разнообразие партнерских связей,

существующих в области планирования в качестве средства реализации социально-экономических задач в пространственном контексте.

56. Формирование полицентричных сетей на региональном и/или местном уровнях потребует наращивания и институционального потенциала в этих регионах и муниципалитетах, обладающих менее развитыми традициями в сфере управления и культуры, в рамках создания партнерств и коалиций. В государствах с высокой степенью централизации это явится дополнительным вызовом, который потребует уделения повышенного внимания связи между развитием механизмов управления и формированием моделей полицентричного территориально-пространственного развития.

57. Вне зависимости от того, насколько желательными являются цели полицентризма, их имплементация неизменно требует изменения баланса властных полномочий. Полицентризм требует наделения полномочиями тех, кто наиболее активно участвует в реализации этих принципов за счет гарантирования им политической готовности легитимизировать их действия по реализации принципа полицентризма. Как свидетельствуют исследования, региональный уровень лучше всего подходит для реализации принципа полицентризма. Промежуточный уровень управления между национальным государством и местным уровнем требует укрепления. Кроме того, органы уровня реализации этого принципа должны быть наделены полномочиями для получения необходимых средств через налоги и сборы. Шансы на то, что кто-то пожелает добровольно отказаться от власти, являются призрачными. В реальной жизни соображения краткосрочной выгоды вытесняют идеи долгосрочной устойчивости. Реализация принципа полицентризма и преодоление противоречий между конкурентоспособностью и сотрудничеством, взаимодополняемостью и координацией потребуют серьезных изменений в культурных и поведенческих установках.

58. Важное значение имеет сотрудничество по принципу близости, особенно в рамках регионального или трансграничного контекста. Функциональная специализация и влияние являются более важными факторами в случае вариантов транснационального сотрудничества. Взаимодополняемость является движущей силой полицентризма. Практические возможности достижения взаимодополняемости в атмосфере стремления к краткосрочной выгоде далеко не очевидны.

59. Реализация идей полицентризма требует сотрудничества со стороны многочисленных правительственных учреждений. Это, как представляется, потребует межведомственной координации партнерства как горизонтального, так и вертикального характера, однако опыт даже тех стран, которые уже давно работают над реализацией идей полицентризма (Нидерланды), свидетельствует о наличии трудностей с

координацией сотрудничества на местном уровне. Очевидно, что важным фактором является также размер, но не только в смысле территориально-пространственного уровня полицентризма, но также и в смысле размера единиц, в которых проходят такие процессы.

60. Полицентрические стратегии должны быть совместимы с концепцией устойчивости. Прирастное планирование, предусматривающее начало новых проектов с последующим переходом к более сложным, включая институциональное развитие, может также содействовать реализации идей полицентризма. Существуют различные примеры ожидаемых или прогнозируемых последствий реализации идей полицентризма для устойчивого развития. Полицентрическое развитие способно обеспечить социально устойчивый доступ к городской инфраструктуре и услугам. На местном уровне (функциональные городские зоны) оно может усилить социальную сегрегацию вследствие социально неустойчивой чрезмерной жилой застройки и расплзания. Оно может также содействовать получению новых экономически устойчивых инвестиций и созданию рабочих мест в удаленных районах.

61. Полицентрическое развитие является процессом, дополняющим централизацию. Оба процесса могут иметь как позитивные, так и отрицательные последствия для общества, экономики и окружающей среды. Цели и приоритеты должны согласовываться в рамках политических процессов, а роль правительств заключается в разработке программ, направленных на повышение позитивных и минимизацию негативных эффектов процесса. Таким образом, общегосударственные и другие уровни управления призваны играть свою собственную роль в полицентрическом развитии.

### C. КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ

62. В ответных докладах и в рамках состоявшихся в ходе Конференции обсуждений был поднят целый ряд вопросов политики. В представленных на Конференции исследованиях они описаны в виде результатов анализа территориально-пространственных и социально-экономических изменений их значимости для полицентрического развития или же в виде ответных мер политики на текущие тенденции городского развития и вариантов их реализации.

#### Аналитические исследования

63. Не имея четкого определения, полицентризм охватывает различные концептуальные элементы и может служить зонтичным понятием для различных концептуальных дискуссий. Тем не менее участникам Конференции удалось достичь консенсуса в отношении того факта, что в настоящее время имеет место определенная форма



полицентрического развития. Сам по себе полицентризм непосредственно связан с достижением консенсуса, который является неотъемлемой частью его целей.

64. Степень видимости инициатив полицентрического развития является различной. Связанные с транспортом проекты, как представляется, являются наиболее известными. Масштаб также играет ключевую роль с точки зрения видимости. Карты свидетельствуют о различных полицентрических разработках в масштабах всей Европы, однако были приведены некоторые примеры "забытых" полицентрических регионов (например, регион Венето в Италии). Кроме того, трансграничное сотрудничество рассматривается в качестве одного из средств реализации идей полицентрического развития. На картах, которые содержало подавляющее большинство представленных материалов, не было отражено никаких межстрановых инициатив в области развития.

65. Исследования по вопросам полицентризма устойчиво развиваются. В настоящее время ведется подготовка ряда всеобъемлющих исследований (например, ESPON), посвященных анализу текущих тенденций в области развития.

#### Политические и имплементационные исследования

66. В данном случае исследователи представили результаты своих исследований по изучению ответных мер на процессы городского развития и уровня политической готовности к их сопровождению. Не существует консенсуса по поводу того, что является наиболее успешным вариантом достижения целей полицентрического развития. Отсутствуют четкие доказательства того, какой из подходов - "восходящий" или "нисходящий" - является более эффективным. Возможно также не может существовать единого верного подхода к решению этого вопроса. Была высказана мысль о том, что сельские районы могут служить надлежащей лабораторией для обеспечения более глубокого понимания такого взаимодействия.

67. Работа в направлении полицентрического развития предполагает уделение повышенного внимания наращиванию институционального потенциала. Был сделан вывод о том, что наращивание институционального и организационного потенциалов является медленным и прирастным процессом. В качестве иллюстрации этого вывода был приведен региональный масштаб. Кроме того, исследования, направленные на сопоставление, синтез и распространение информации о текущих процессах наращивания потенциала, могли бы содействовать разработке методов инновационного обновления учреждений, особенно определению роли региональных учреждений развития. Исследования могли бы продемонстрировать, каким образом такие учреждения могли бы выйти за рамки своей исключительной бюрократической роли и взять на себя функции

наделения полномочиями и распространения информации. Еще одним объектом исследования могло бы стать влияние полицентрического развития на общенациональные административные структуры.

68. Было отмечено, что функциональная взаимодополняемость является краеугольным камнем устойчивых полицентрических территорий и должна учитываться при разработке будущей политики.

69. Было высказано общее согласие по поводу отсутствия единых для всех решений в области развития. Местный контекст имеет важное значение, и ему должно уделяться приоритетное значение в рамках любой стратегии территориально-пространственного развития. В исследованиях должно учитываться разнообразие местных контекстов. Было отмечено также интересное разнообразие подходов территориальной самобытности. В некоторых докладах упоминалось о трудностях создания новых территориальных самобытных субъектов. В других говорилось об укреплении существующей территориальной "идентичности" в качестве основного фактора развития.

70. Не было достигнуто четкого согласия по поводу обособления городов от сельских районов.

71. В большинстве материалов затрагивались вопросы экономического развития. Тем не менее ряд вопросов остался без ответа. Так, например, "Кто должен возглавить "экономическое развитие"? Являются ли рыночные силы ведущими, государственный сектор ведомым или, наоборот, на этот вопрос не может быть одного ответа?"

72. В целом была отмечена потребность в продолжение исследований с целью получения менее спорных выводов. В этом контексте была отмечена большая важность распространения информации и связи, которую нельзя игнорировать.

73. Некоторые вопросы, поднятые в базовом дискуссионном документе Конференции, остались нерассмотренными. Ни в одном из материалов не предлагалось альтернативных перспектив развития. Роль правительств в реализации стратегии полицентрического развития в некоторых случаях была выведена на второй план. То же самое можно сказать и об обсуждении политических вопросов, которые могут возникнуть в результате территориально-административных изменений, которое способна спровоцировать такая цель развития. И наконец, не была пояснена связь между полицентрическим развитием и социально-территориальной сплоченностью.

74. Дискуссионные и ответные доклады и Конференция ЕЭК ООН на тему "Совместная ответственность за наш регион" подтвердили, что идея городского полицентризма открывает возможность для объединения мощного потенциала городов и городских районов в целях содействия повышению конкурентоспособности, развития инновационного процесса и роста на основе более сбалансированных моделей пространственного развития. Полицентризм может содействовать укреплению сотрудничества, координации и взаимодополняемости в противовес пагубной конкуренции между городами. Он может обеспечивать синергизм благодаря расширению сетей сотрудничества и совместному использованию взаимодополняющих функций даже на различных иерархических уровнях и несмотря на прерывистость городского пространства. Однако полицентризм нельзя рассматривать с точки зрения решения проблем, возникающих по причине недостаточной территориальной и социальной сплоченности и растущих территориальных и экономических диспропорций. Следует изучить альтернативные подходы к преодолению пространственных диспропорций и модели конструктивного использования существующих и потенциальных ресурсов городов. Многообещающими могут стать инициативы по переоценке роли рыночных сил и формированию новых установок в области территориального управления и управления процессом изменений в городах.

-----