



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.  
GENERAL

HBP/2005/3  
5 August 2005

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**КОМИТЕТ ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ**

Шестьдесят шестая сессия

Женева, 19-21 сентября 2005 года

Пункт 4 с) предварительной повестки дня

**РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ ПО СИСТЕМАМ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-  
ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ПЛАНИРОВКИ: ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАКТИКА**

Доклад, подготовленный секретариатом ЕЭК\*

**Введение**

1. Рабочее совещание "Системы территориально-пространственной планировки: организация и практика" проходило в Варшаве (Польша) с 19 по 21 июня 2005 года. Оно было организовано министерством инфраструктуры Польши в сотрудничестве с Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН).
2. В рабочем совещании приняли участие представители следующих стран: Армении, Германии, Италии, Польши, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Финляндии, Хорватии и Чешской Республики. В нем также участвовали представители секретариата ЕЭК ООН.

---

\* Отдел окружающей среды и населенных пунктов ЕЭК ООН передал настоящий документ по истечении предельного срока, установленного для представления официальной документации, ввиду ограничений на ресурсы.

3. Открывая рабочее совещание, участников приветствовала г-жа Е. Желинска, директор департамента территориально-пространственной планировки министерства инфраструктуры. Она сообщила о нынешнем состоянии системы территориально-пространственной планировки в Польше, ее организации и функциях. Она выразила надежду, что обмен информацией, рекомендациями и предложениями на рабочем совещании поможет усовершенствовать систему территориально-пространственной планировки в стране, будет содействовать социально-экономическому развитию и создаст более благоприятные условия жизни для населения Польши.
4. Участников приветствовал заместитель мэра Варшавы г-н С. Скрципек. Он подчеркнул, что территориально-пространственная планировка имеет важное значение для эффективной модернизации Варшавы и ее инфраструктуры, особенно с точки зрения организации движения, сохранения исторических памятников и создания возможностей для предпринимательства. Он подчеркнул тот факт, что быстроизменяющиеся социально-экономические условия требуют от всех заинтересованных сторон решения новых проблем, возникающих в результате модернизации в связи с новой ролью Варшавы как европейского делового и культурного центра.
5. Представители секретариата ЕЭК ООН заявили, что накопленный в регионе опыт свидетельствует о том, что территориально-пространственная планировка играет важную роль в интеграционной политике. Однако некоторые страны сталкиваются с серьезными проблемами в этой области, такими, как дробление планировочного процесса и отсутствие адресной стратегии развития городов; спонтанный процесс принятия решений без надлежащей административной, организационной и законодательной базы; и отсутствие специалистов и финансовых средств на местной уровне.
6. Перед участниками выступил Председатель Рабочего совещания г-н Дж. Зеттер (Соединенное Королевство). Он подчеркнул, что территориально-пространственная планировка является долгосрочным видом деятельности, постоянным и длительным процессом управления ходом преобразований, в котором участвуют различные субъекты, заинтересованные в устойчивом развитии. Участие местных органов власти в принятии решений, касающихся территориально-пространственной планировки, является важным элементом, который возрождает чувство сопричастности. Он поблагодарил власти принимающей страны за радушное гостеприимство, оказанное участникам, и создание прекрасных условий для работы.
7. 19 июня 2005 года были организованы ознакомительные поездки по Варшаве.
8. Были обсуждены следующие темы:

**Тема I: Территориально-пространственная планировка как инструмент устойчивого развития и укрепления демократии**

Председатель: г-н Дж. Зеттер (Соединенное Королевство)

**Доклады:**

*Стратегия ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке*, докладчик г-н Г. Виноградов, секретариат ЕЭК ООН;

*Руководящие принципы в отношении территориально-пространственного планирования на европейском континенте*, разработанные Европейской конференцией министров, ответственных за региональное планирование (СЕМАТ), докладчик г-жа Н. Ж. Фесташ, Португалия;

*Резюме ответов на вопросник ЕЭК ООН по территориально-пространственной планировке в странах ЕЭК ООН*, докладчик г-н З. Зиобровский, Институт городского планирования Польши.

**Тема II: Организационная основа территориально-пространственной планировки**

Председатель: г-н Дж. Зеттер

**Доклады:**

*Политика территориально-пространственного развития в Чешской Республике*, докладчик И. Маркварт, Чешская Республика;

*Территориально-пространственная планировка в Армении*, докладчик г-жа Р. Алавердян, Армения;

*Основные принципы современных систем территориально-пространственной планировки: опыт Словении*, докладчик г-жа Х. Солар, Словения.

**Тема III: Практика территориально-пространственной планировки**

Председатель: г-н Я. М. Шмелевски (Польша)

Доклады:

*Аспекты информации, данных и ГИС/КАД/ИКТ для поддержки планировки на местном уровне*, докладчик г-н Я. Талвитие, Финляндия;

*Территориально-пространственная планировка в Польше*, докладчик г-жа Я. Гургонь, Польша.

9. Во второй день совещания участники провели углубленное обсуждение вопросов, поднятых в первый день рабочего совещания, и сформулировали выводы по отдельным проблемам территориально-пространственной планировки.

10. В ходе обсуждения председательствовали г-н Дж. Зеттер и г-н Я. М. Шмелевски (Польша).

### **ОСНОВНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ВЫВОДЫ**

11. Территориально-пространственная планировка является одним из главных средств формирования комплексной государственной политики. Она создает перспективу на будущее и устанавливает приоритетные направления, а также обеспечивает высококачественное государственное обслуживание. Она помогает координировать действия и инвестиции и избегать дублирования усилий различных ведомств и органов государственного управления.

12. Территориально-пространственная планировка выполняет две основные функции: функцию развития и функцию регулирования.

Функция развития: правительство берет на себя инициативу по обеспечению инфраструктуры, оказанию поддержки устойчивому развитию городов, сохранению природных ресурсов и т.д.

Регулирующая функция: отдельные граждане, компании и учреждения пользуются землей в своих собственных целях; они осуществляют строительство и другие виды деятельности, но им необходимо получить разрешение органов власти на местном, региональном или национальном уровнях (разрешение на строительство), и такое разрешение выдается только тогда, когда выполняются определенные условия.

13. Участники рабочего совещания определили четыре проблемы (дилеммы) в области территориально-пространственной планировки, которые касаются как организационной основы, так и практики планировки:

- a) каким образом обеспечить **целостность** систем территориально-пространственной планировки в регионе ЕЭК ООН и в то же самое время не допустить потерю **местного колорита**;
- b) каким образом увязать концепцию **устойчивого развития** с экономическим развитием и преобладающими тенденциями чрезмерного использования природных ресурсов (земли, энергоносителей, водных ресурсов и т.д.);
- c) **общественные интересы и частные интересы**, связанные с землепользованием и территориально-пространственной планировкой; и
- d) **независимость** различных уровней государственного управления и **согласованность действий** между ними.

14. Участники совещания согласились, что в отношении организационной основы эти проблемы следует решать с помощью следующих инструментов и мер в области территориально-пространственной планировки:

- a) Целостность и местный колорит

**Децентрализация.** Одной из доминирующих тенденций в процессе формирования политики в последнее десятилетие стала тенденция передачи функций управления местным органам власти и вовлечение населения. При таком подходе основное внимание концентрируется на конкретных потребностях и чаяниях жителей конкретных населенных пунктов, причем акцент при формулировании политики делается на подход "снизу вверх", а не "сверху вниз" и тем самым на сохранение местной самобытности.

**Эволюция.** Изменения в системах территориально-пространственной планировки следует проводить в рамках устойчивого процесса эволюционных изменений, основанных на знаниях и опыте; позитивных и эффективных элементах и инструментах предыдущих систем, которые следует сохранять.

b) Устойчивое развитие

**Национальная стратегия использования ресурсов.** Политика и планы местных властей не должны расходиться с национальными стратегиями планировки и заявлениями об устойчивом использовании ресурсов.

**Повышение осведомленности.** В этом нуждаются как широкая общественность, так и политики. Активное участие граждан является основой устойчивого развития.

**Фискальные меры.** Эффективное повторное использование имеющихся зданий и заброшенных земель невозможно без крупных инвестиций частного сектора, и ясно, что такие инвестиции не будут осуществляться в отсутствие фискальных стимулов.

**Образование и профессиональная подготовка.** Профессиональная подготовка местных властей в области территориально-пространственной планировки в интересах устойчивого развития должна основываться на руководящих принципах местной повестки дня на XXI век: соблюдении принципов и целей устойчивого развития в связи с экономическими, социальными, культурными и экологическими аспектами, увязывании краткосрочных и долгосрочных задач, местных и глобальных видов деятельности, рациональном управлении и т.д.

c) Общественные интересы и частные интересы

**Участие заинтересованных сторон.** Это - одна из важнейших составляющих тенденции в направлении демократизации всех аспектов общественной жизни и принципов рационального управления.

**Партнерские отношения государства/частного сектора.** В последнее время реакцией правительств стало появление новой политической идеологии. В ней акцент делается на пересмотр роли правительства, уменьшение бюрократии и налогового бремени, использование опыта частного сектора и привнесение конкуренции в сектор оказания услуг. Государственным учреждениям следует добиваться надлежащего распределения обязанностей между государственным и частным секторами. Правительства все чаще обращаются к частному сектору за дополнительными ресурсами, а также опираются на эффективность, потенциал и инициативу частного сектора.

**Управление.** Управление городами выдвигает новую задачу, при решении которой искусство планировки заключается не в составлении сложных планов, а в определении того, что и кем может быть сделано, при полном участии всех заинтересованных сторон.

d) Независимость и согласованность

**Координация.** Эффективное региональное и национальное зонирование и схемы создания инфраструктуры требуют координации и сотрудничества между всеми заинтересованными сторонами. Существует два вида внутривластной координации: а) горизонтальная координация между различными министерствами, которые играют соответствующую роль в осуществлении (транспорт, экономическое развитие, окружающая среда, жилищное строительство, образование и культура, финансы, энергетика и т.д.); и б) координация между национальными, региональными и местными уровнями управления. Кроме того, необходима также координация между правительством и отдельными предпринимателями и общественными организациями.

**Интеграция.** Чтобы добиться более комплексной и скоординированной политики и использования государственных фондов, правительство могло бы разработать рамки национальной территориально-пространственной планировки в увязке с конкретными национальными и региональными программами развития и приоритетами. В национальных документах по территориально-пространственной планировке можно было бы также учесть европейские программные руководящие принципы в области территориально-пространственного развития.

**Документы, имеющие обязательную юридическую силу.** Следует найти правильное соотношение между юридически обязательными и необязательными рекомендациями и актам; однако при этом нужны оба вида документов.

**Гибкость.** Процесс планировки должен быть гибким, однако с этим словом следует обращаться осторожно: у планировочных документов имеется определенная юридическая сила. Внимание следует обратить на соответствующие установки и самокритичный подход.

15. Участники совещания согласились, что в отношении практики планировки эти проблемы следует решать с помощью следующих инструментов и мер:

a) Целостность и местный колорит

**Распределение обязанностей.** Для комплексного территориально-пространственного развития требуется тесное сотрудничество между различными уровнями управления при четком распределении обязанностей между этими уровнями.

**Ориентиры/мониторинг.** Нужна согласованная система измерений, дополняемая четким стратегическим видением и сотрудничеством между поставщиками данных (статистическими бюро) и пользователями данных (директивными органами).

**Социальный эффект.** В свои планы местные органы власти должны включать социальные аспекты, такие, как гендерные вопросы, равноправие, борьба с нищетой, создание рабочих мест, вовлечение в социальную жизнь и т.д.

b) Устойчивое развитие

**Позитивное планирование.** Предпочтение следует отдавать позитивно сформулированной политике, а не негативно сформулированной политике. Например, можно было бы заявить, что разрешение на планировочные работы (разрешение на застройку) будет выдаваться, если застройка не нанесет вреда.

**Регулирование спроса.** Этот вопрос связан с рядом проблем, касающихся использования ресурсов (земли, энергоресурсов, водных ресурсов и т.д.) предпринимательским и муниципальным секторами. Могут возникнуть следующие вопросы: как осуществляются политические меры и программы, которые содействуют сохранению ресурсов? На кого следует возложить ответственность за стимулирование эффективного использования ресурсов? Какие институциональные и культурные препятствия стоят на пути осуществления конкретных мер по сохранению ресурсов, таких, как повторное использование/рециркуляция? Каким образом можно ликвидировать эти препятствия? Как можно стимулировать выработку новых идей по сохранению ресурсов? Местным органам власти нужны комплексные и скорректированные с учетом местных особенностей стратегии по решению этих проблем.

**Стратегическая оценка воздействия.** Оценка воздействия на окружающую среду должна проводиться на самой ранней стадии подготовки планов одновременно с конструктивной оценкой прогресса в течение всего времени осуществления плана.

**Новая застройка или реконструкция.** Этот процесс обычно вызывает трения между различными сторонами: теми, кто выступает за новую застройку, и теми, кто отстаивает ценность существующих архитектурных памятников.

c) Общественные интересы и частные интересы

**Расширение прав и возможностей.** Расширение прав и возможностей граждан может содействовать процессу планировки путем придания дисциплине гуманистического

характера, который основывается на "физической общине" (застройка, дороги, зеленые массивы и т.д.) и "человеческой общине" (отдельные граждане, социальные группы и учреждения).

**Посредничество.** Специалисты и чиновники должны быть инструментом содействия, помогая примирять различные интересы местных жителей, государственных и частных субъектов, а не просто предоставлять услуги и указывать решения.

**Гласность.** Люди будут легче воспринимать планы землепользования, когда у них будет возможность принимать участие в их подготовке. Планы землепользования, основанные на консенсусе, реализуются гораздо эффективнее, чем планы, навязанные сверху.

**Коммуникация.** Необходим диалог, направленный на практические решения. Кроме того, необходимо развивать навыки участников процесса планирования в области коммуникации при подготовке, представлении и оценке документов. Необходимо охватить целый ряд тем, таких, как выбор коммуникационных стратегий для конкретных аудиторий, создание компьютерной графики и решение проблем с оборудованием.

**Образование.** Развитие европейского сотрудничества в области территориально-пространственной планировки рассматривается одновременно как возможность, так и новая задача, которая требует профессиональной подготовки и обменов между странами и регионами.

d) Независимость и согласованность

**Навыки проведения консультаций и урегулирования конфликтов.** Городская планировка и управление развитием городов всегда должны отвечать конкурирующим потребностям различных заинтересованных сторон. Вследствие перехода от командно-административных методов управления к демократическому управлению, основанному на участии всех граждан, к планировщикам предъявляются еще более строгие требования в отношении учета подчас несовместимых требований. В этих условиях для эффективного управления процессом планирования планировщики должны быть в состоянии выявлять и урегулировать различные конфликты, связанные с использованием земли и собственности.

**Стратегия/осуществление.** Чтобы содействовать участию граждан в обеспечении устойчивого развития, деятельность всех организаций, которые предоставляют услуги населению, необходимо адаптировать к местным условиям. Эти услуги лучше

координировать в рамках отношений с их поставщиками. С этой целью местным властям предлагается сотрудничать с другими ключевыми поставщиками и широкой общественностью с целью принятия общинной стратегии.

**Терминология.** Следует избегать слишком сложной политики: использование сжатых и однозначных формулировок позволит добиться положительного эффекта в ходе ключевых этапов консультаций, общественного обсуждения и осуществления.

-----