

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
Женева

ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

*Ключевой инструмент развития и эффективного управления с уделением
особого внимания странам с переходной экономикой*



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2008 год

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Такое обозначение указывает на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

*
* *

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

ECE/HBP/146

Авторское право © Организации Объединенных Наций, 2008 год
Все права зарезервированы
Отпечатано в Организации Объединенных Наций, Женева, Швейцария

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

UNECE Information Service
Palais des Nations
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

Телефон: +41 (0) 22 917 44 44
Телефакс: +41 (0) 22 917 05 05
Электронная почта: info.ece@unece.org
Вебсайт: <http://www.unece.org>

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

Предисловие	v
Вступление	vi
Общее резюме	vii
1. Введение в территориально-пространственное планирование	1-8
1.1 Что такое территориально-пространственное планирование?.....	1
1.2 В чем важность территориально-пространственного планирования?	2
1.3 Страны с переходной экономикой	3
1.4 Политический контекст в территориально-пространственном планировании	5
1.5 Терминология территориально-пространственного планирования	7
1.6 Резюме	8
2. Задачи и цели территориально-пространственного планирования	9-12
2.1 Задачи территориально-пространственного планирования	9
2.2 Общие требования к системам территориально-пространственного планирования	11
2.3 Всеобъемлющие цели территориально-пространственного планирования	12
2.4 Резюме	12
3. Принципы территориально-пространственного планирования	13-15
3.1 Принцип демократии.....	13
3.2 Принцип делегирования.....	13
3.3 Принцип участия	14
3.4 Принцип интеграции	14
3.5 Принцип соразмерности	14
3.6 Принцип предосторожности.....	15
4. Функции и обязанности	17-21
4.1 Разграничение сфер компетенции.....	17
4.2 Национальный уровень	17
4.3 Региональный (субнациональный) уровень.....	19
4.4 Местный уровень.....	20
4.5 Специальные учреждения.....	21
4.6 Резюме	21
5. Система территориально-пространственного планирования	23-37
5.1 Механизмы планирования	23
5.2 Правовая база	23
5.3 Процесс принятия решений	24
5.4 Политические заявления	25

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Стр.</i>
5.5	Территориально-пространственные стратегии..... 26
5.6	Территориально-пространственные рамочные планы.....28
5.7	Регулирование землепользования и управления развитием29
5.8	Обеспечение осуществления 31
5.9	Экологическая оценка..... 32
5.10	Экономические механизмы 33
5.11	База данных и мониторинг 34
5.12	Стоимость территориально-пространственного планирования 35
5.13	Управление и борьба с коррупцией..... 36
5.14	Резюме 37
6.	Привлечение заинтересованных сторон и защита прав..... 39-44
6.1	Привлечение заинтересованных сторон.....39
6.2	Защита прав..... 43
6.3	Резюме 44
7.	Укрепление и повышение эффективности территориально-пространственного планирования 45-49
7.1	Поощрение диалога 45
7.2	Правовая база 46
7.3	Административная и неофициальная деятельность 47
7.4	Политическое и профессиональное развитие..... 47
7.5	Руководящие принципы территориально-пространственного планирования 48
7.6	Резюме 49
	Справочные материалы 51
	Приложение: Основные термины, используемые в территориально-пространственном планировании 53

ПРЕДИСЛОВИЕ

За последние десятилетия новаторские подходы к территориально-пространственному планированию привели к новым представлениям об организации пространства и обустройстве территорий, а также о роли стратегий в области территориально-пространственного планирования в контексте современного управления.

Настоящее издание вносит дополнительный вклад в процесс растущего понимания широкой общественностью и политическими лидерами важности территориально-пространственного планирования. Данное исследование выявляет роль и преимущества, а так же конкретные насущные задачи в области территориально-пространственного планирования, которые стоят перед странами с переходной экономикой, его основные принципы, разделение функций и обязанностей, основные этапы процесса разработки планов территориально-пространственного развития и, наконец, приоритетные направления деятельности в странах с переходной экономикой.

Территориально-пространственное планирование является в значительной степени функцией государственного сектора, призванной повлиять на будущее распределение деятельности на территориях. Оно призвано обеспечить более рациональную территориальную организацию использования земель и связь между видами землепользования, сбалансированность потребностей развития и необходимости охраны окружающей среды и достижение социальных и экономических целей. Территориально-пространственное планирование включает меры по координации и улучшению территориально-пространственного воздействия политики, проводимой в других отраслях экономики, для более равномерного распределения экономического развития на конкретной территории, которое в противном случае было бы подвержено влиянию только лишь рыночных сил. Поэтому, территориально-пространственное планирование является важным инструментом обеспечения устойчивого развития и повышения качества жизни.

Хотя настоящее исследование имеет непосредственное отношение к странам с переходной экономикой, оно призвано служить справочным пособием для всех стран-членов ЕЭК ООН. Оно адресовано в первую очередь центральным правительственным органам, являющимся ответственными за создание систем территориально-пространственного планирования и распределение обязанностей между различными административными уровнями. Однако, рекомендации в отношении практических аспектов процесса планирования адресуются также местным органам власти, поскольку осуществление этой деятельности происходит главным образом на этом уровне.

Я надеюсь, что этот доклад будет полезным для всех стран - членов ЕЭК ООН в деле поддержания деятельности законодательных властей и представителей гражданского общества по улучшению территориально-пространственного планирования и его осуществлению, а также дальнейшего обеспечения устойчивого развития на всех уровнях, и что опыт одних стран сможет быть использован на благо других стран.

Марек Белка
Исполнительный секретарь
Европейской экономической комиссии

ВСТУПЛЕНИЕ

Комитет по жилищному хозяйству и землепользованию* Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) решил подготовить исследование по территориально-пространственному планированию с уделением особого внимания странам с переходной экономикой. Для обсуждения содержания исследования в 2005 году в Варшаве министерством инфраструктуры Польши было организовано Рабочее совещание "Системы территориально-пространственной планировки: организация и практика". В ходе подготовки к Рабочему совещанию странам - членам ЕЭК ООН был направлен вопросник по системам территориально-пространственного планирования в этих странах, разработанный делегацией Польши в сотрудничестве с профессором Джоном Зеттером (экспертом) и при консультировании с Бюро Комитета по населенным пунктам. Были получены ответы от Албании, Бывшей югославской Республики Македония, Венгрии, Германии, Грузии, Ирландии, Молдовы, Польши, Чешской Республики, Швейцарии и Швеции. Дополнительные документы по национальным системам планирования были получены от Сербии и Черногории, Испании и Норвегии.

Помимо упоминания многочисленных международных источников по территориально-пространственному планированию в исследовании приводятся также обсуждения Рабочего совещания и ответы на вышеупомянутый вопросник. Оно представляет собой руководство по улучшению работы систем территориально-пространственного планирования в странах - членах ЕЭК ООН, в частности в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) и Юго-Восточной Европы (ЮВЕ), основанное на опыте и практике стран с наиболее развитой экономикой из региона ЕЭК ООН. В нем концентрируется внимание на обеспечении координации действий всех участников процесса из государственного, частного и коммунального секторов, с тем чтобы они могли играть эффективную роль в развитии населенных пунктов на местном уровне. В нем также содержатся материалы, касающиеся деятельности ЕЭК ООН.

Это исследование было совместно подготовлено д-ром Домиником Стедом из Технологического университета Делфта, Нидерланды, и г-ном Винсентом Надином из Университета Западной Англии, Бристоль, Соединенное Королевство. На различных этапах подготовки исследования свой вклад вносила назначенная Комитетом группа экспертов, в которую входили г-жа Рузан Алавердян (Армения), г-жа Мария Хосе Фестас (Португалия), профессор Адам Ковальский (Польша), г-жа Яна Крайтмайер Маккензи (Словения), г-н Андре Мюллер (Германия), г-жа Юха Талвити (Финляндия) и профессор Зеттер, являвшийся Председателем группы.

В исследовании уделяется внимание главным образом (но не исключительно) опыту Западной и Восточной Европы, где концепция территориально-пространственного планирования использовалась в различных ее формах в течение определенного периода времени. Страны с переходной экономикой, которые могут позаимствовать эту практику, должны, тем не менее, разрабатывать свои собственные системы, подходящие к их социальным, экономическим и культурным условиям. Настоящее руководство призвано помочь им найти способы достижения этой цели.

*

Бывший Комитет по населенным пунктам.

ОБЩЕЕ РЕЗЮМЕ

Территориально-пространственное планирование является одним из ключевых инструментов создания долгосрочных устойчивых рамок для социального, территориального и экономического развития как внутри стран, так и на межстрановом уровне. Его основная роль – поощрение интеграции между такими секторами, как жилищное хозяйство, транспорт, энергетика и промышленность, а также совершенствование национальных и местных систем развития городских и сельских районов с учетом соображений, касающихся охраны окружающей среды. Настоящее исследование по вопросам территориально-пространственного планирования представляет собой обзорный документ, призванный привлечь внимание разработчиков политики к важности территориально-пространственного планирования. Это исследование также имеет своей целью повышение осведомленности о важности участия населения и социальной сплоченности, а также о роли всех заинтересованных сторон в осуществлении программ жилищного строительства и смежных программ и в охране окружающей среды.

В этом исследовании особое внимание уделяется необходимости выработки общего видения будущего и согласованной направленности территориально-пространственного развития на основе эффективного использования ресурсов, рационального управления, партнерства между государственными и частными секторами и эффективного принятия инвестиционных решений. Хотя этот документ предназначен для всех европейских стран, особое внимание в нем уделяется потребностям и проблемам стран с переходной экономикой. В силу неоднородности политических, культурных и экономических условий в странах - членах ЕЭК ООН применять единый универсальный подход к территориально-пространственному развитию не рекомендуется. Данное исследование должно рассматриваться как вспомогательный материал, который необходимо адаптировать с учетом потребностей конкретной страны.

Территориально-пространственное планирование выполняет функцию регулирования и функцию развития. В качестве регулирующего механизма правительство (на местном, региональном и/или национальном уровнях) должно давать разрешение на осуществление той или иной деятельности; а в качестве механизма развития – разрабатывать инструменты развития для предоставления услуг и создания инфраструктуры, определения направления развития городских районов, сохранения национальных ресурсов, создания инвестиционных стимулов и т.п.

Территориально-пространственное планирование призвано:

- a) содействовать территориальной сплоченности за счет более сбалансированного социального и экономического развития регионов и повышения их конкурентоспособности;
- b) поощрять развитие, генерируемое городскими функциями, и улучшение отношений между городом и сельскими районами;
- c) содействовать большей сбалансированности и доступности;
- d) улучшать доступ к информации и знаниям;

- e) содействовать уменьшению ущерба для окружающей среды;
- f) способствовать преумножению и охране природных ресурсов и природного наследия;
- g) способствовать преумножению культурного наследия как фактора развития;
- h) содействовать освоению энергоресурсов при соблюдении норм безопасности;
- i) способствовать развитию высококачественного устойчивого туризма;
- j) уменьшать воздействие стихийных бедствий.

Эффективное территориально-пространственное планирование также помогает избежать дублирования усилий различных участников данного процесса, таких, как государственные структуры, коммерческие застройщики, общины и частные лица. Это имеет весьма важное значение, поскольку многие из перечисленных выше вопросов носят межотраслевой характер и требуют соответствующего подхода. Территориально-пространственное планирование является государственной функцией на всех уровнях. В связи с этим необходимо обеспечить четкое распределение ответственности на всех уровнях управления.

На национальном уровне правительство несет ответственность за разработку базовой политики, которая одновременно инициирует и направляет процесс принятия решений, создавая условия для эффективного планирования на региональном и местном уровнях. К числу важнейших задач относится принятие эффективного базового законодательства, координация деятельности с другими секторами и между регионами (включая трансграничные регионы), мониторинг соблюдения национальных руководящих норм и принципов на региональном и местном уровнях, а также выявление узких мест в процессах планирования и осуществления проектов. Общенациональные органы власти также отвечают за оказание поддержки региональным и национальным органам власти в соблюдении общенациональных руководящих норм, в частности посредством укрепления потенциала с точки зрения профессиональных экспертных знаний и политического руководства.

Основной задачей на региональном уровне является подготовка и координация общей региональной стратегии территориально-пространственного развития, рассчитанной на 15-20 лет. Эта работа должна осуществляться при участии региональных и местных заинтересованных сторон. Региональная администрация также отвечает за оказание поддержки местным органам власти путем предоставления им информации о национальных и региональных приоритетах, установления охранных зон, планирования и реализации масштабных усовершенствований инфраструктуры и проведения экологической оценки и обзора значимых для регионального уровня планов и проектов, а также путем предоставления руководящих указаний и помощи местным органам власти за счет разработки инструментов местного планирования.

Территориально-пространственное планирование на местном уровне опирается на стратегии, разработанные как на национальном, так и на региональном уровнях. Местные планы имеют особую важность, так как они задействуют и затрагивают конечного пользователя. Местные органы власти должны готовить нормативные документы,

касающиеся планирования, устанавливать приоритетные направления деятельности, способствовать подготовке местных планов территориально-пространственного развития, координировать планирование с органами власти соседних районов, привлекать к участию местное население при помощи технологий планирования на основе широких консультаций населения, принимать активные меры для поощрения развития, а также вести мониторинг осуществления стратегий и предложений, например обеспечивая соблюдение конкретного законодательства, касающегося планирования.

В последнее время многие страны осуществили масштабные реформы свода правовых норм, касающихся планирования, с тем чтобы сделать возможным внесение изменений в разработку и функционирование их систем планирования. В некоторых странах, однако, законодательные акты, касающиеся планирования, отстали от развития системы территориально-пространственного планирования. Как правило, проблема заключается не в отсутствие законодательства, а скорее в том, что оно уже утратило свою актуальность.

В других случаях реформа законодательства в области планирования не рассматривалась в качестве приоритета. В этих случаях еще не создано эффективных систем территориально-пространственного планирования на всех уровнях, поскольку не существует правовой основы, которая бы облегчала процесс планирования. Речь, в частности, идет и о положениях, требующих сотрудничества между органами, занимающимися планированием, с целью соблюдения секторальных интересов и для обеспечения согласованности процесса принятия решений. Там, где реформа планирования была осуществлена, она, как правило, предусматривала перенос акцента с регулирования физического землепользования на использование комплексного подхода к планированию территориально-пространственного развития.

Осуществление эффективного территориально-пространственного планирования зависит от разработки соответствующих законов, стратегий, руководящих принципов, процедур и стимулирующих факторов. Оно требует принятия во внимание как кратковременных соображений и ограничений, так и долгосрочных задач. Большинство стран жестко разграничили ведомственные полномочия учреждений, каждое из которых имеет собственную повестку дня, что осложняет применение междисциплинарного подхода к осуществлению эффективного территориально-пространственного планирования.

Четко сформулированное законодательство и стратегии финансирования и развитая организационная инфраструктура имеют ключевое значение; как показывает опыт, эти вопросы часто являются более сложными для решения, чем вопросы технические. Поддержка разработки таких планов на высоком уровне необходима для того, чтобы обеспечить эффективность стратегий с точки зрения их осуществления и регулирования на местном уровне.

Чрезвычайно большое значение имеет выявление и привлечение к работе всех заинтересованных сторон. К их числу можно отнести субъекты, непосредственно участвующие в процессе принятия решений, как, например, местные органы власти (политики и должностные лица), другие органы государственной власти, промышленность и частных инвесторов, но в их число также должны быть включены представители общины и неправительственных организаций. Для того чтобы добиться учета интересов максимального числа социальных групп, зачастую бывает необходимо повысить степень

участия общественности, с тем чтобы услышать точку зрения людей и групп, как правило, представленных недостаточно.

Профессионалы, занимающиеся территориально-пространственным планированием, должны уметь вступать во взаимодействие с субъектами, действующими на всех уровнях территориально-пространственного развития:

- a) участие: вовлечение в интерактивный диалог;
- b) консультации: оказание экспертных консультационных услуг в целях решения;
- c) представительство: деятельность от имени одной или нескольких групп субъектов в целях представления как их идеи, так и самих частных лиц;
- d) защита: отстаивание принципов коллективного принятия решений и необходимости улучшения положения затрагиваемой общины.

Важным фактором, обуславливающим успех или неудачное осуществление территориально-пространственного планирования, является эффективность управления. Под управлением понимается организация и координация, политика и планирование, а также мониторинг соответствующих проектов. В его задачи также входит выслушивание мнений, анализ, принятие решений и разъяснение идей, которые могут быть неправильно поняты. Дефицит управленческих навыков может привести к возникновению информационных и коммуникационных пробелов между представителями директивных органов и представителями исполнителей на местном уровне. Сравнительная нехватка квалифицированных специалистов, особенно в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, подчас делает осуществление подобных проектов сложной задачей.

Эффективное управление местной программой предполагает:

- a) руководство процессом планирования в том, что касается оценки устойчивости;
- b) надзор за процессом вовлечения населения;
- c) влияние на стратегическое размещение государственных и частных инвестиций;
- d) переговоры с заинтересованными сторонами и внешними учреждениями;
- e) оценка достигнутого прогресса в сравнении с согласованным графиком.

Квалифицированные специалисты в области планирования должны осознавать важность комплексных методов территориально-пространственного планирования для проведения в жизнь такой политики, которая бы с высокой степенью объективности и прозрачности отражала интересы и реалии всех заинтересованных сторон. Плановые органы должны хорошо понимать, как именно привлечь общины к процессу планирования и как извлечь пользу из их знаний и опыта. Способность рационализировать процесс планирования также имеет ключевое значение, так как она усиливает позиции прозрачного и многоуровневого территориально-пространственного планирования в качестве эффективного инструмента развития.

Планирование территориально-пространственного развития должно осуществляться во взаимодействии с системой кадастра, так как оно подразумевает меры, создающие новые земельные участки и новую структуру землепользования. Неспособность выявить существующую структуру землепользования и права собственности часто приводит к задержкам или даже провалам программ развития, особенно в городских районах. Должны существовать установленные законом процедуры принудительного отчуждения и передачи прав на землю, а также апелляционные механизмы, которые бы обеспечивали уверенность общества в том, что их права собственности можно защитить.

Эффективно реализованные стратегии территориально-пространственного планирования поддерживают устойчивую модель развития в общинах. Начальные затраты на планирование с легкостью компенсируются благодаря повышению эффективности, комплексным финансовым стратегиям и снижению операционных расходов.

Суммируя вышесказанное, можно сказать, что само по себе территориально-пространственное планирование не приведет к улучшению положения конкретной общины. Скорее, общая воля всех заинтересованных сторон в совокупности с созданием вызывающей доверие рамочной программы действий, будут способствовать прозрачным и реально достижимым изменениям, которые улучшат положение данной конкретной общины и одновременно будут полезны для других общин и для более высоких уровней власти.

1. ВВЕДЕНИЕ В ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В настоящей главе объясняется роль территориально-пространственного планирования в открытом и демократическом обществе и выявляются потенциальные экономические, социальные и экологические преимущества государственного укрепления территориально-пространственного планирования. В ней подчеркивается особая важность территориально-пространственного планирования для стран-членов ЕЭК ООН с переходной экономикой и приводится краткое описание глобального политического контекста территориально-пространственного планирования.

1.1 Что такое территориально-пространственное планирование?

Территориально-пространственное планирование связано с "проблемой координации или интеграции территориально-пространственного аспекта секторальной политики через стратегию, основанную на территориальном принципе" (Cullingworth and Nadin, 2006: 91). Представляя собой более сложный процесс, чем простое регулирование землепользования, оно затрагивает нестыковки и противоречия, которые имеются в политике, проводимой в различных секторах, например конфликты между политикой экономического развития, политикой в области охраны окружающей среды и политикой социального единства. Главная цель территориально-пространственного планирования заключается в обеспечении более рациональной организации деятельности и в согласовании противоречащих друг другу политических задач. Масштаб территориально-пространственного планирования в разных странах является различным, однако в большинстве из них имеется целый ряд общих моментов. Почти во всех странах территориально-пространственное планирование связано с выявлением долгосрочных и среднесрочных целей и стратегий для территорий, с землепользованием и физическим развитием, как конкретного направления деятельности правительства, а также с координацией политики в таких отраслях, как транспорт, сельское хозяйство и окружающая среда (Koresawa and Konvitz, 2001).

Существуют различные определения территориально-пространственного планирования. Например, Компендиум по европейскому территориально-пространственному планированию определяет это понятие как методы, широко используемые государственным сектором для оказания влияния на будущее распределение деятельности в пространстве (Европейская Комиссия, 1997 год). В Компендиуме указывается, что территориально-пространственное планирование осуществляется в целях создания более рациональной территориальной организации землепользования и обеспечения взаимосвязи между различными ее формами, сбалансированности потребностей развития с необходимостью охраны окружающей среды и достижения целей социального и экономического развития. Оно включает в себя меры по координации последствий политики в области территориально-пространственного развития, проводимой в других секторах, для достижения более равномерного распределения экономического развития между регионами, которое в противном случае подчинялась бы рыночным силам, и регулирования конверсии различных видов использования земли и собственности.

В Соединенном Королевстве правительство определяет территориально-пространственное планирование как процесс, выходящий за рамки простого планирования землепользования, который обеспечивает увязывание политики развития и использования земельных угодий с иными политикой и программами, влияющими как на характер, так и на функцию территории. Это включает политику, которая может влиять на землепользование,

но которая не может осуществляться исключительно или в основном путем выдачи или отказа в выдаче разрешений на застройку и которая может осуществляться другими способами (управление заместителя премьер-министра Соединенного Королевства, 2005 год). В Словении территориально-пространственное планирование было охарактеризовано в Законе о территориально-пространственном планировании 2002 года как междисциплинарная деятельность, включающая плановое землепользование, устанавливающее условия для развития и локализации различных видов деятельности, выявляющая меры по улучшению существующих физических структур и определяющая условия для территориального размещения и создания запланированных физических структур (Министерство охраны окружающей среды, территориального планирования и энергетики Словении, 2002 год).

1.2 В чем важность территориально-пространственного планирования?

Территориально-пространственное планирование является крайне важным для обеспечения экономических, социальных и экологических выгод (см. вставку 1) путем создания более стабильных и предсказуемых условий для инвестиций и развития, гарантирования выгод от развития местным общинам и способствуя разумному использованию земли и природных ресурсов для целей развития. Таким образом, территориально-пространственное планирование является важным рычагом обеспечения устойчивого развития и улучшения качества жизни. Это во все большей степени признается в международных политических документах (см. главу 1.4). Растущая во многих странах приверженность устойчивому развитию и возрастающий интерес к системам и политике территориально-пространственного планирования означают, что в настоящее время имеется хорошая возможность скорректировать и укрепить системы территориально-пространственного планирования в странах - членах ЕЭК ООН. Некоторые страны уже добились успехов в области внедрения новых систем территориально-пространственного планирования, однако имеются значительные возможности для обеспечения дальнейшего прогресса.

Вставка 1: Выгоды территориально-пространственного планирования

Экономические выгоды:

- обеспечение большей стабильности и уверенности при инвестировании;
- определение территорий и земель, отвечающих потребностям экономического развития;
- обеспечение взаимосвязки между местонахождением земель для развития, транспортной сети и рабочей силы;
- содействие сохранению качества окружающей среды в городских и сельских районах, которое может затем обеспечивать более благоприятные условия для инвестиций и развития;
- определение типа развития, удовлетворяющего потребности местных общин;
- содействие возрождению и обновлению;
- принятие решений более эффективным и последовательным образом.

Общественные выгоды:

- учет потребностей местных общин при разработке политики;

- повышение доступности при решении вопроса о развитии в новых зонах;
- поддержка развития местной инфраструктуры в местах, где ее недостаточно;
- содействие повторному использованию свободной или заброшенной земли, особенно в тех местах, где она оказывает негативное воздействие на качество жизни и потенциал экономического развития; и
- помощь в создании и поддержании благоприятной, здоровой и безопасной обстановки.

Экологические выгоды:

- содействие восстановлению и надлежащему использованию земли, зданий и инфраструктуры;
- содействие использованию ранее застроенных земель (заброшенных зон) и сведение к минимуму развитие незастроенных земель;
- сохранение важных экологических, исторических и культурных ценностей;
- учет потенциальных экологических опасностей (например, наводнения, ухудшение качества воздуха);
- защита и благоустройство зон отдыха и природного наследия;
- обеспечение доступа к зонам развития при использовании всех способов передвижения (включая пешие маршруты, велосипедные дорожки и общественный транспорт), а не только автотранспорта;
- поощрение эффективного использования энергии при планировании и структурировании развития.

Территориально-пространственное планирование играет ключевую роль в обеспечении долгосрочного плана развития и координации межотраслевой политики. Оно может обеспечить видение общего направления политики и программ и выявить первоочередность задач, может помочь избежать дублирование усилий различных департаментов и сфер правительства и может содействовать координации политики между отраслями. Территориально-пространственное планирование может также содействовать экономическому росту и инвестированию при проведении политики защиты окружающей среды и более эффективного использования ресурсов.

1.3 Страны с переходной экономикой

Потребность в территориально-пространственном планировании является особенно насущной в странах с переходной экономикой. В связи с быстрыми темпами развития жилых районов и промышленных зон потребность в соответствующей инфраструктуре во многих странах - членах ЕЭК ООН с переходной экономикой является чрезвычайно большой. В европейских странах-членах ЕЭК темпы урбанизации непрерывно растут, и в течение обозримого будущего этот рост будет продолжаться. Например, в 2000 году 73% населения европейских стран - членов ЕЭК ООН проживало в городских районах; согласно прогнозам, к 2020 году в городских районах будет проживать 77% населения этих стран (ЕЭК ООН, 2005 год).

В большинстве стран Юго-Восточной Европы приблизительно половина жилищного фонда была построена в период с 1970 года, но в большинстве муниципалитетов в этих странах не имеется планов физического или территориально-пространственного планирования (Tsenkova, 2005). В случаях, когда в этих странах имеются такие планы, многие из них либо уже устарели, либо никогда не учитывали такие уровни развития, либо

не предполагали выделение достаточной земли для развития, произошедшего в последнее время. Эта ситуация приводит к нежеланию предпринимателей осуществлять свою деятельность или производить инвестиции в этих районах. Кроме того, нередко побочным результатом нечеткого законодательства в области планирования является незаконное развитие земель, которое происходит зачастую в районах, непригодных для развития. Например, в Скопье насчитывается 27 незаконно построенных районов; около 146 000 зданий были нелегально построены в Белграде; и более 45% населения Тираны проживает в неофициальных поселениях на окраинах города. Отсутствие территориально-пространственного планирования, планов и механизмов правоприменения способствуют также возникновению коррупции и принятию особых решений, связанных с вопросами развития.

В приведенных ниже восьми пунктах (вставка 2) резюмируются основные причины широкого применения территориально-пространственного планирования в большинстве стран, и, в частности в странах - членах ЕЭК ООН с переходной экономикой.

Вставка 2: Причины применения территориально-пространственного планирования

1. Обеспечение общего видения и последовательного курса, а также стратегической оценки не только того, что является желательным, но и того, что является возможным в различных контекстах.
2. Защита прав людей. Получая доступ к земле, люди также получают определенные права и берут на себя обязанности. Необходимо, чтобы происходящие изменения обеспечивали соблюдение этих прав и обязанностей.
3. Защита природных экосистем. Существуют специфические требования в отношении использования естественных экологических систем, которые должны соблюдаться для достижения долгосрочного развития и предотвращения или, по крайней мере, сведения к минимуму широкомасштабной деградации окружающей среды.
4. Эффективное использование ресурсов. Существует нехватка таких ресурсов, как земля, вода, энергия, финансы, строительные материалы, квалифицированная рабочая сила и т.п. Имеющиеся в распоряжении ресурсы должны использоваться во всех случаях таким образом, чтобы из них была извлечена максимальная выгода.
5. Обеспечение лучшего качества услуг, оказываемых всеми сферами правительства.
6. Координирование действий и инвестиций для повышения эффективности инвестированных средств; необходимость координации действий и инвестиций во времени и пространстве. Она бывает двух типов: координация различных форм действий государственных органов и инвестиций и координация между государственным и частным секторами.
7. Выявление приоритетов. Для обеспечения значительного прорыва в эффективном удовлетворении потребностей развития страны необходимо создание рациональной основы для выявления приоритетов, управление ресурсами и направление их в те области, где они особенно требуются.
8. Предотвращение дублирования усилий различных государственных органов и сфер правительства.

Источник: Комиссия по развитию и планированию Южной Африки, 1999 год.

За последние десятилетия условия занятости во многих странах-членах ЕЭК ООН с переходной экономикой также претерпели значительные изменения. Хотя сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность по-прежнему являются важными отраслями экономики в большинстве этих стран, уровень занятости в этих отраслях во многих случаях

снизились. С другой стороны, резко возросла занятость в сфере обслуживания. Во многих странах Центральной и Восточной Европы доля занятости в сфере обслуживания составляет в настоящее время около 60%, приближаясь к показателям западных стран (ЕЭК ООН, 2005 год). Этот сдвиг в области занятости привел к глубоким изменениям в территориальном развитии стран, в структуре занятости и внутренней миграции, а также в структуре и работе национальной экономики.

Регион ЕЭК ООН продолжает сталкиваться со значительными местными, трансграничными и международными экологическими проблемами (ЕЭК ООН, 2003 год). К их числу относятся выбросы парниковых газов, загрязнение атмосферного воздуха и воды, утрата биоразнообразия, образование отходов, технологические угрозы и риск для здоровья людей, связанные с применением вредных химикатов. Несмотря на достигнутый в некоторых из этих областей прогресс, например сокращение выбросов некоторых загрязнителей воздуха или повышение эффективности использования энергии, для обеспечения защиты окружающей среды и здоровья людей требуется принятие более эффективных мер. Защита окружающей среды и устойчивое развитие занимают важное место в программе работы ЕС. Кроме того, готовящиеся к вступлению в ЕС страны предприняли серьезные усилия по внедрению свода законов ЕС и согласованию своих систем природопользования. Состояние окружающей среды в населенных пунктах стало одной из центральных проблем, особенно по причине тесной взаимозависимости между экономическим ростом, нищетой и состоянием окружающей среды. Страны с переходной экономикой сталкиваются с последствиями загрязнения воздуха, почвы и воды в результате использования устаревших промышленных технологий и отсутствия экологически ориентированной политики. В регионе Восточной Европе, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) загрязненные объекты по-прежнему являются угрозой для окружающей среды (ЕЭК ООН, 2003 год). Территориально-пространственное планирование является средством решения этих проблем.

После распада централизованно планируемой системы экономического и территориального развития в большинстве стран - членов ЕЭК ООН с переходной экономикой, вопросы городского и территориально-пространственного планирования долгое время игнорировались (ЕЭК ООН, 2000 год). В последние годы многие из этих стран добились определенных успехов в разработке нового законодательства и институциональных структур в области городского и территориально-пространственного планирования, однако правовые и институциональные основы по-прежнему являются неполными. Большинство этих стран нуждается в надлежащих, современных системах территориально-пространственного планирования, поскольку отсутствие координации политики может привести к возникновению значительных неоправданных расходов (см., например, Robert et al. 2001).

1.4 Политический контекст в территориально-пространственном планировании

Важность территориально-пространственного планирования в процессе городского развития признавалась в политических документах в течение нескольких десятилетий. Центральная роль территориально-пространственного планирования для будущего городского развития была подчеркнута еще в 1976 году в Ванкуверской декларации по населенным пунктам, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (известной также как Хабитат I), в которой заявлялось, что:

"...Ответственностью правительств является подготовка планов территориальной стратегии и разработка политики в области населенных пунктов в целях ориентации усилий в области социально-экономического развития. Подобная политика должна являться необходимым компонентом общей стратегии развития, увязывая и согласовывая ее с политикой в области индустриализации, сельского хозяйства, социального обслуживания, охраны окружающей и культурной среды в целях взаимной поддержки в постепенном улучшении благосостояния всего человечества. Политика в области населенных пунктов должна стремиться к гармоничной интеграции или координации широкого разнообразия компонентов, включая, например, рост населения и его распределение, занятость, жилье, землепользование, инфраструктуру и обслуживание. Правительства должны создавать аппараты и учреждения в целях разработки и осуществления подобной политики".

В 1983 году Европейская конференция министров, ответственных за региональное планирование (СЕМАТ) приняла Европейскую хартию регионального/пространственного планирования (Торремолиноская хартия). В ней определяется круг вопросов территориально-пространственного планирования и устанавливаются главные цели и направления деятельности. Согласно этой хартии основная деятельность включает координацию между различными секторами политики, координацию и сотрудничество между различными уровнями процедуры принятия решений и привлечение к участию в этом процессе общественности.

В плане действий Повестки дня на XXI век, принятой более чем 178 странами на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 году, целая глава посвящается планированию и рациональному использованию земельных ресурсов (глава 10). В тексте говорится, что расширение потребностей людей и их экономической деятельности оказывают всевозрастающее давление на земельные ресурсы, создавая конкуренцию и конфликты, которые приводят к нерациональному использованию земельных ресурсов. В плане действий указывается на необходимость более эффективного и рационального использования земли и природных ресурсов для обеспечения удовлетворения будущих потребностей человечества устойчивым образом. Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов является важнейшим практическим путем достижения этой цели. В плане действий Повестки дня на XXI век говорится, что:

"Комплексный подход к изучению всех видов землепользования позволяет свести к минимуму конфликты, выработать наиболее эффективные варианты и увязать социально-экономическое развитие с охраной и улучшением состояния окружающей среды, тем самым способствуя достижению целей устойчивого развития. Суть такого комплексного подхода находит выражение в координации секторального планирования и управления деятельностью, связанной с различными аспектами землепользования и земельных ресурсов".

В Европейской перспективе территориального развития (ЕПТР), которая была согласована на неофициальной встрече Советов министров, ответственных за территориально-пространственное планирование, в 1999 году, признается, что политика территориально-пространственного планирования может способствовать устойчивому развитию благодаря созданию сбалансированной территориально-пространственной структуры. Она призывает к тесному сотрудничеству между властями, ответственными за секторальную политику, в том числе за разработку территориально-пространственного

планирования на каждом соответствующем уровне (горизонтальная интеграция), а также между участниками процесса на уровне коммун и транснациональном, региональном и местном уровнях (вертикальная интеграция). Согласно ЕПТР, сотрудничество является ключевым элементом комплексной политики развития территориально-пространственного планирования и имеет большую ценность, чем несогласованная политика, осуществляемая в различных секторах.

В основополагающих принципах устойчивого пространственного развития СЕМАТ, согласованных в 2000 году и принятых Советом Европы в 2002 году, определяются важнейшие принципы политики устойчивого пространственного развития и даются базовые рекомендации по укреплению процесса территориально-пространственного планирования. В этом документе, который полностью соответствует духу Торремолиносской хартии и ЕПТР, содержатся рекомендации по таким вопросам, как горизонтальное сотрудничество, вертикальное сотрудничество и участие общественности в процессе территориально-пространственного планирования.

1.5 Терминология территориально-пространственного планирования

Было бы весьма желательно иметь согласованные и четко установленные термины для территориально-пространственного планирования, однако разработка такой терминологии нередко является очень сложной задачей, особенно в международном, многоотраслевом и многоязычном контексте. Ричард Г. Уильямс, один из самых авторитетных специалистов по европейскому территориально-пространственному планированию, отметил, что, несмотря на то, что были подготовлены различные глоссарии по терминологии планирования, при разработке универсального и согласованного свода терминов возникают сложности (Williams, 1996: 60). В Компендиуме систем и политики территориально-пространственного планирования Европейского Союза (ЕС) признается, что даже самые основополагающие термины имеют разную коннотацию в различных странах и регионах (Европейская Комиссия, 1997: 25). Например, термин регион может означать зону или территорию с населением 5 миллионов человек или более (например в случае немецкой Земли или некоторых регионов Соединенного Королевства) или зону с населением меньше полумиллиона человек (в случае Дании, Финляндии или Ирландии). Значение многих терминов определяется лишь в национальных законах, в которых одним и тем же словам в разных странах может придаваться весьма различное значение. Например, термин *lokalplaner* переводится с датского языка на английский как *local plans* (местные планы). Однако статус и содержание датских *lokalplaner* и английского *local plans* являются весьма различными¹.

Вследствие этого в настоящий документ не включен длинный перечень определений и терминов; в нем делается попытка свести использование технических терминов к минимуму. Краткое описание значения технических терминов, имеющих отношение к

¹ Датские *lokalplaner* представляют собой обязательные для исполнения документы, устанавливающие нормативы в области использования земли в рамках конкретной местности, в то время как в Англии местные планы не содержат обязательные нормативы, а обеспечивают руководящие принципы для принятия решений по предложениям о развитии и касаются всей зоны, входящей в компетенцию местных органов планирования. Хотя эти два типа планов имеют некоторые общие характеристики, особенно в отношении процедур их разработки, в Компендиуме систем и политики территориально-пространственного планирования Европейского Союза (ЕС) делается вывод о том, что они являются инструментами абсолютно различного типа (Европейская Комиссия, 1997: 25).

территориально-пространственному планированию и используемых в этом докладе, содержится в приложении к настоящей публикации.

1.6 Резюме

Существует целый ряд определений территориально-пространственного планирования, и сфера территориально-пространственного планирования значительно различается в той или иной стране. Тем не менее, большинство систем территориально-пространственного планирования имеют общие характеристики.

Территориально-пространственное планирование обычно связано с выявлением долгосрочных и среднесрочных целей и стратегий для территорий и координацией политики в различных отраслях, таких как транспорт, сельское хозяйство и окружающая среда. Система территориально-пространственного планирования может помочь обеспечить экономические, социальные и экологические выгоды. Системы территориально-пространственного планирования уже введены или находятся на рассмотрении во многих странах - членах ЕЭК ООН. Однако, всем странам предстоит осуществить значительное по масштабам дальнейшее развитие и усовершенствование. Территориально-пространственное планирование имеет особое значение для стран с переходной экономикой, поскольку оно может обеспечить механизм управления и регулирования развития, создавая, таким образом, более стабильные условия для такого развития и инвестиций.

2. ЗАДАЧИ И ЦЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В настоящей главе содержится обзор некоторых основных тенденций, которые определяют важные задачи территориально-пространственного планирования, уделяя особое внимание конкретным задачам стран с переходной экономикой. В этой главе отмечаются также некоторые общие требования к системам территориально-пространственного планирования и описываются цели, лежащие в основе методологий территориально-пространственного планирования.

2.1 Задачи территориально-пространственного планирования

Четыре основные задачи населенных пунктов выделены в Стратегии ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке (ЕЭК ООН, 2000 год). Этими задачами являются глобализация, устойчивое развитие, европейская интеграция и рыночные реформы и демографические изменения. Все эти четыре цели определяют важные задачи и развитие новых систем территориально-пространственного планирования.

i) Глобализация

В последние годы процесс глобализации серьезно изменил перспективы политического, экономического и социального развития. Они включают:

- все более широкое признание демократических институтов и рыночных экономических систем;
- либерализацию торговли и международных потоков капитала;
- рост числа и влияния транснациональных корпораций;
- быстрый технологический прогресс, особенно в области информационно-коммуникационных технологий.

Эти факторы могут серьезным образом влиять на структуру общин. Например, они могут способствовать большей интернационализации регионов метрополий в отношении капитала и рабочей силы, изменениям в распределении обязанностей между государственным и частным секторами, усилению роли крупных городов в рамках страны и снижению степени поляризации социальных и экономических стандартов в рамках городов. Глобализация, в сочетании с европейской интеграцией, усиливает конкуренцию между городами. Крупные европейские города привлекают ресурсы рабочей силы и изменяют структуру экономической деятельности в регионе и в местах проживания. Технологические изменения, особенно новые информационные технологии, способствуют развитию этих городов как центров сосредоточения услуг, образования, ноу-хау и капитала, а также как мест выхода на международные рынки.

ii) Устойчивое развитие

В сфере планирования, градостроительства и управления населенными пунктами концепция устойчивого развития делает еще более насущным следующее:

- соответствующие строительные технологии и экологически рациональные проекты;
- низкий уровень энергопотребления и развитие возобновляемых источников энергии;
- выборочное и эффективное использование ресурсов, а также повторное их использование;
- руководящие экологические принципы в области развития населенных пунктов и землепользования;
- участие общественности в процессе принятия решений.

Большинство стран с переходной экономикой утвердили концепт устойчивого развития и его задачи и стремятся осуществить Повестку дня на XXI век (см. главу 1). Однако, политика устойчивого развития пока еще редко получает приоритет над программами и практикой городского развития. В некоторых странах на муниципальном уровне между коммерческим развитием и устойчивым развитием нередко возникают конфликты, которые усугубляются недостаточной правовой основой и неразвитыми институциональными структурами.

iii) Европейская интеграция и рыночные реформы

Ряд стран - членов ЕЭК ООН вступил недавно или находится на стадии вступления в Европейский Союз. Это укрепило их торговые отношения с Западной Европой и повысило потенциал субрегионов, находящихся в географической близости к западу. Однако, пока еще существуют заметные экономические и социальные различия между старыми и новыми государствами-членами ЕС. В целом, уровни экономического роста в новых государствах-членах ЕС в последнее время были немного выше, чем в старых, однако между ними по-прежнему остается значительный разрыв. Основная причина более высокого экономического роста в новых государствах - членах ЕС заключается в том, что начальная точка отсчета находилась намного ниже по сравнению с экономическими условиями тех стран, которые уже давно являлись членами ЕС. В промышленности, сельском хозяйстве и сфере обслуживания стран с переходной экономикой происходит масштабная структурная перестройка. Общая тенденция заключается в повышении степени занятости в сфере обслуживания за счет промышленности и сельского хозяйства. Это привело к изменениям в местонахождении рабочей силы (то есть к ее перемещению из сельских районов в городские), типах рабочих мест, доступных для местных жителей, характере передвижений работников и инфраструктуре, необходимой для размещения новых центров занятости. Эти изменения оказали различное влияние на миграцию (см. ниже). В отличие от общей тенденции экономического роста, рост занятости в последнее время в целом в старых государствах - членах ЕС был выше, чем в новых государствах-членах, хотя в последние годы появились признаки того, что эта ситуация может измениться. Безработица в новых государствах-членах остается более высокой, чем в старых государствах-членах, при некоторых, пока еще не четких признаках сближения.

iv) Демографические изменения

В 1970 году 63% населения европейских стран - членов ЕЭК ООН проживало в городских районах. К 2000 году эта цифра составила 72%, а прогноз на 2030 год

предполагает, что 78% будет проживать в городских районах (Организация Объединенных Наций, 2006 год). Таким образом, урбанизация в европейских странах-членах ЕЭК ООН в настоящее время возрастает и будет возрастать в будущем. В случае Центральной и Восточной Европы 68% населения проживало в 2000 году в городских районах; к 2030 году доля городских жителей составит, согласно прогнозам, 74% (Организация Объединенных Наций, указ. док.). Другой важнейшей демографической тенденцией во многих странах - членах ЕЭК ООН с переходной экономикой является общее снижение численности населения, которое оказывает глубокое воздействие как на городские, так и на сельские районы. В городских районах общее число жителей может не увеличиваться, но все больше людей живет в пригородах и все меньше в самом городе. Таким образом, города разрастаются и сталкиваются с возрастающими потребностями в инфраструктуре, такой как транспорт, коммунальные службы и удаление отходов. Местные общественные службы покидают сельские районы, поскольку сокращающееся число жителей не способно покрыть их возрастающие расходы. Почти во всех странах - членах ЕЭК ООН количество семей увеличивается, в то время как средний размер семьи уменьшается. Это означает, что спрос на жилье по-прежнему возрастает в некоторых частях Европы, даже при отсутствии общего роста населения. Кроме того, в некоторых странах процент старого населения является более высоким по сравнению с другими странами (например, в Южной Европе), что создает дополнительное бремя для местных финансовых служб и сферы услуг.

2.2 Общие требования к системам территориально-пространственного планирования

Многие страны с переходной экономикой в регионе ЕЭК ООН по-прежнему находятся в процессе создания новых институциональных рамок планирования. В проведенных в этом регионе исследованиях выделяется несколько общих требований, предъявляемых к системе планирования в этих странах (ЕЭК ООН, 2003 год):

- Обеспечение большего разнообразия видов и плотности землепользования в черте городов, позволяющих реализовать полный спектр городских функций - обеспечение жильем, занятость и услуги - таким образом, чтобы свести к минимуму необходимость длительных поездок жителей к месту работы, в магазины или с деловыми целями. Эффективное землепользование должно быть совместимо с социальными и экологическими целями.
- Обновление исторических городских районов и главных улиц с упором на смешанную занятость, жилищное и иные типы использования. Эти районы, при условии адекватных инвестиций в реконструкцию и ремонт существующего фонда и инженерной инфраструктуры, могут приблизить жилые дома к местам предоставления услуг и обеспечить разнообразные возможности для выбора жизненного уклада.
- Активизация и поддержка обновления жилищного фонда за счет использования инновационных методов финансирования, технологических и нормативных инициатив и демонстрационных проектов. Основное внимание должно уделяться устранению препятствий на пути инвестиций, поощрению обновления городов в малых масштабах на основе механизмов сотрудничества и опоры на собственные силы.
- Поощрение широкого сотрудничества, повышение эффективности участия общин и наращивание поддержки политики и программ устойчивого планирования; поощрение самобытности общин за счет создания мест для встреч, публичных зон, пешеходных улиц, сохранения исторических зданий и уникальных уличных ландшафтов.

- Обеспечение широкого спектра возможностей в области культуры и отдыха за счет эффективного использования естественных природных зон; сохранение системы комплексных и связанных между собой открытых зон, парков, речных долин и набережных; сохранение естественной среды обитания и ресурсов в этих зонах.
- Обеспечение инфраструктуры водоснабжения и канализации, соответствующей потребностям местной общины при соблюдении природоохранных требований; существенное улучшение инфраструктуры в целях сокращения объема сброса необработанных городских дождевых и иных сточных вод, а также повышение потенциала инфраструктуры для обеспечения городского роста и интенсификации.
- Повышение эффективности и расширение транспортной системы для решения проблем корректировок в городской экономике и обеспечения конкурентоспособности городского общественного транспорта. Максимальное повышение эффективности и дополнение обычных средств городского транспорта специализированными услугами, адресованными конкретным рыночным сегментам; повышение энергоэффективности и содействие развитию альтернативных видов транспорта.

2.3 Всеобъемлющие цели территориально-пространственного планирования

Помимо четко определенных принципов, обязанностей, процедур и инструментов, территориально-пространственное планирование должно также иметь всеобъемлющие цели. В Стратегии ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке определяются пять целей, призванных содействовать устойчивому качеству жизни (ЕЭК ООН, 2000 год). Эти цели являются также основой для определения всеобъемлющих целей территориально-пространственного планирования:

- Поощрение системы оптимального и демократического управления, отвечающего потребностям местных общин;
- Улучшение экологической обстановки в городах;
- Содействие социальному согласию и безопасности;
- Поощрение рыночных реформ в жилищном и городском секторах;
- Совершенствование рынков земельной собственности и недвижимости и обеспечение соблюдения прав частных лиц на землю.

2.4 Резюме

Вопросы глобализации, устойчивого развития, европейской интеграции, рыночных реформ в экономике и демографических изменений продолжают оказывать значительное влияние на структуру развития во всех странах региона ЕЭК ООН. Территориально-пространственное планирование является одним из способов решения этих задач. Говоря более конкретно, оно может использоваться для достижения более эффективной структуры развития, начала процесса возрождения городов, содействия вовлечению и участию коммун, обеспечения коммунальной инфраструктуры, такой как системы водоснабжения и канализации, и улучшения транспортной системы. Помимо четко определенных принципов, обязанностей, процедур и инструментов, территориально-пространственное планирование должно также иметь всеобъемлющие цели.

3. ПРИНЦИПЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В настоящей главе определяются основополагающие принципы территориально-пространственного планирования. Несмотря на то, что единой идеальной модели территориально-пространственного планирования не имеется, существуют некоторые общие, основополагающие принципы, определяющие основу для законов и политики в области территориально-пространственного планирования. В настоящей главе описываются шесть основных принципов, определяющих сферу территориально-пространственного планирования: принцип демократии, принцип делегирования, принцип участия, принцип интеграции, принцип соразмерности и принцип предосторожности.

3.1 Принцип демократии

Демократические характеристики территориально-пространственного планирования в значительной степени зависят от формы правительства в стране, в которой оно осуществляется. Хорошее правительство означает хорошее планирование. Территориально-пространственное планирование является важнейшей функцией правительства, непосредственно влияющей на жизнь всех людей. Поэтому особенно важно, чтобы связанные с планированием решения принимались законными органами власти, являющимися подотчетными в рамках демократического процесса. Применительно к большинству стран это означает, что решения формально принимаются на различных уровнях выбираемыми политиками с учетом рекомендаций, сделанных соответствующими экспертами. Их решения должны быть последовательными и должны основываться на установленных законом процедурах для обеспечения беспристрастности и уважения прав человека. Судебная власть обеспечивает контроль за соблюдением закона при принятии решений.

3.2 Принцип делегирования

В соответствующих случаях в процессе принятия решений должны учитываться местные потребности. Однако, принцип делегирования допускает необходимость принятия решений на более высоких уровнях, поскольку масштаб вопроса или характер задачи не позволяют надлежащим образом решить вопрос на местном уровне. Например, так обстоит дело при принятии решений о модернизации крупной транспортной инфраструктуры.

Утверждение о том, что принятие решений на более высоком уровне обеспечивает исключительно выгоду, является спорным. Многие вопросы планирования "перетекают" из одного места в другое, проходя через различные муниципалитеты, регионы и даже страны. Например, разработка создания пойм в одном регионе может иметь последствия для другого региона. В таких случаях имеются основания для частичной передачи процесса принятия решений на более высокий уровень, в ведение которого входит большая по размеру зона, во избежание несогласованности стратегий в области территориально-пространственного планирования. Следует избегать жесткого распределения полномочий. На практике взаимосвязь решений означает, что полномочия неизбежно будут распределяться между администрацией и/или различными уровнями правительства.

3.3 Принцип участия

Решения, касающиеся территориально-пространственного планирования, оказывают столь значительное и прямое воздействие, что возможность участия в принятии таких решений должна выходить за рамки обычного демократического процесса. Эффективные процедуры участия общин усилят законность процессов выработки политики и принятия решений, усиливая чувство собственности и обеспечивая защиту прав граждан и владельцев собственности. Процесс принятия решений должен быть гласным, чтобы все граждане понимали обоснования принятых решений. Граждане должны иметь доступ к информации о предложениях, планах и политики в области развития, а также о должностных лицах и политических комитетах, принимающих решения. Они должны иметь возможность высказать свои замечания по предложениям и, при необходимости, сформулировать официальное возражение по проектам планов и подать обжалование в отношении решения, касающегося планирования. Лица, делающие предложения, в случае отрицательного решения должны иметь возможность обращаться в вышестоящие инстанции.

3.4 Принцип интеграции

Работа в отраслевых или географических отделах является эффективным способом управления, однако она связана со значительными издержками, вызванными несогласованностью действий, которые должны быть выявлены и устранены. С отменой контроля и проведением приватизации обострились противоречия и напряженность между администрациями различных отраслей. Например, были случаи, когда политика в области сельского хозяйства приводила к нежелательному уменьшению сельского населения, создавая тем самым дополнительное бремя для соседних районов.

Территориально-пространственное планирование играет важнейшую роль в процессе обеспечения последовательной и интегрированной политики благодаря территориальным стратегиям². Интеграция между различными уровнями правительства (юрисдикций) способствует созданию взаимодополняющих и взаимоукрепляющих политики и действий. Интеграция между секторами политики взаимно укрепляет получаемые выгоды. Интеграция через административные границы обеспечивает последовательность политики и уменьшает неблагоприятную конкуренцию между большими по размеру территориями (Stead et al, 2004).

3.5 Принцип соразмерности

Серьезной проблемой управления процессом территориально-пространственного планирования является сохранение надлежащего равновесия между взятыми обязательствами и политической гибкостью. Обязательства в виде прочной, четко сформулированной политики обеспечивают значительные выгоды для развития, поскольку они способствуют созданию уверенности и уменьшают риск инвесторов. Они также важны для сохранения ограниченных ресурсов, таких как высококачественная сельскохозяйственная земля. С другой стороны, политика в области территориально-пространственного планирования должна быть достаточно гибкой для учета экономических, социальных и технологических тенденций, а также для стимулирования новаторства. Принцип соразмерности помогает облегчить процесс определения того, в какой момент

² Европейский совет градостроителей (2003 год) определил аналогичные цели для различных секторов политики, что является хорошей основой для рассмотрения интеграции политики.

следует отказаться от предписаний и дать больше полномочий гражданам, органам, разрабатывающим политику, и местным законодателям. Принцип заключается в том, что не нужно "использовать молоток для раскалывания ореха, если это можно сделать щипцами". Иными словами, средства должны быть соизмеримы с целями. Территориально-пространственное планирование должно стимулировать инициативу и интуицию, а не просто подчиняться предписаниям и принятию возможно неэффективных мер. К территориально-пространственному планированию должен также применяться минималистский подход, позволяющий уделить приоритетное внимание наиболее безотлагательным вопросам. Например, если речь идет об охране ценных природных ресурсов, требуется применение строгих директив, не подлежащих обсуждению. Однако, в большинстве случаев должен применяться подход, обеспечивающий большую гибкость при рассмотрении непредвиденных предложений, которые могут решить насущные задачи. В этом контексте политика, основанная на конкретных критериях, становится более важной, чем жесткое районирование; политика планирования будет сконцентрирована на желаемых результатах и на критериях, по которым она будет оцениваться, а не на продиктованных свыше готовых решениях.

3.6 Принцип предосторожности

В тех случаях, когда потенциальный ущерб от деятельности по развитию является значительным или необратимым, сомнения в отношении неблагоприятного воздействия не должны являться поводом для принятия неадекватных политических решений или обоснованием неспособности надлежащего исправления ситуации. Примером этого принципа являются международные обязательства, которые признают, что глобальное потепление является для окружающей среды реальной угрозой. Хотя ученые еще не пришли к согласию в отношении того, насколько серьезными могут быть климатические изменения, они сходятся во мнении, что риск является значительным, и, поэтому, целесообразно сводить к минимуму возможные последствия путем заблаговременного принятия решений об ограничении развития в уязвимых районах. В тех случаях, когда влияние развития не может быть оценено в связи с нехваткой информации или неопределенностью, следует применять принцип предосторожности, с тем чтобы развитие, в отношении которого имеются сомнения, было осуществлено в другом месте.

4. ФУНКЦИИ И ОБЯЗАННОСТИ

В настоящей главе рассматривается распределение функций и обязанностей в области территориально-пространственного планирования между национальным, региональным и местным уровнями. Этот раздел посвящен не столько распределению обязанностей, сколько разработке основных принципов и соответствующих методов, касающихся процесса принятия решений. В разделе содержится описание ряда механизмов и процедур территориально-пространственного планирования, которые подробнее рассматриваются в последующих пунктах.

4.1 Разграничение сфер компетенции

Принцип делегирования является ключевым. По мере возможности соответствующими полномочиями должны наделяться государственные органы самого низкого уровня (см. главу 3). Однако, при распределении полномочий необходимо принимать во внимание способность разных уровней правительств достичь желаемых результатов. Это особенно важно для стран с переходной экономикой (но не только), в которых были созданы новые или обновленные формы правления и в которых возможности некоторых ведомств все еще являются ограниченными.

4.2 Национальный уровень

Национальные правительства, а также правительства штатов в некоторых странах, играют ведущую роль в создании действенной и комплексной системы территориально-пространственного планирования, которая способствует поощрению инвестиций и обеспечивает устойчивое развитие (Alterman 2001; Европейская Комиссия, 1997 год). Это касается в первую очередь создания соответствующих условий для осуществления эффективного территориально-пространственного планирования на региональном и местном уровнях. Опираясь на конституционные или другие законы, национальные правительства распределяют полномочия между сотрудниками государственных органов путем создания рамочных механизмов и соответствующих процедур планирования. Однако, такое жесткое распределение полномочий и определение механизмов планирования может стать препятствием для эффективного территориально-пространственного планирования и устойчивого развития.

Несмотря на необходимость четкого распределения полномочий, национальные правительства должны также способствовать сотрудничеству органов управления и их обмену опытом для составления согласованных планов, относящихся к соответствующим географическим территориям и отраслям. Необходимые минимальные стандарты планирования и процесса принятия решений не должны исключать возможность внесения изменений, с тем чтобы действия региональных и местных правительств соответствовали местным потребностям и конкретным обстоятельствам.

Правительства должны способствовать осуществлению полномочий другими структурами с учетом принципов территориально-пространственного планирования (см. главу 3), особенно в отношении соблюдения прав граждан, землевладельцев и частных собственников. Все отраслевые министерства должны ознакомиться с системой территориально-пространственного планирования на местах, чтобы участвовать в проведении и осуществлении этой политики. Правительства должны разработать процедуры

для рассмотрения апелляций и проведения арбитража в случае конфликтов с различными учреждениями. Они также должны обеспечивать независимость судебных инстанций при определении степени законности деятельности, связанной с территориально-пространственным планированием.

При осуществлении территориально-пространственного планирования в функции национальных правительств входит:

- обеспечение общего стратегического видения и выделение приоритетных задач территориально-пространственного планирования; подчеркивание с помощью четких политических заявлений позитивной роли территориально-пространственного планирования в достижении этих целей;
- развитие законодательной основы для создания механизмов территориально-пространственного планирования и политики на разных уровнях путем демократических процедур;
- использование стимулов и санкций для обеспечения эффективного межотраслевого и административного сотрудничества, а также взаимодействия всех уровней правительства;
- управление территориально-пространственным планированием на региональном и местном уровнях для обеспечения соблюдения законов; контроль за соответствием политики и действий в различных юрисдикциях;
- сбор данных о тенденциях процесса территориального обустройства и воздействии территориально-пространственного планирования; использование показателей и определение целей;
- руководство процессом обеспечения базы данных и информации о состоянии территориального развития и влиянии территориально-пространственного планирования;
- обеспечение согласованной политики и деятельности национальных министерств и ведомств в отношении территориального развития в процессе осуществления задач территориально-пространственного планирования;
- поддержка и консультирование региональных и местных правительств с целью повышения эффективности на всех уровнях, как в области профессиональной экспертизы, так и политического лидерства;
- обеспечение процедур обжалования в случаях несогласия граждан или предпринимателей с решениями региональных властей с использованием арбитража, согласительной процедуры или, в случае необходимости, путем принятия обязательных решений по спорным вопросам местных проектов;
- осуществление руководства и прямое урегулирование вопросов национальной и международной значимости в сотрудничестве с регионами и местными

правительствами, например, в случае определения мест национального значения, в которых не может осуществляться развитие;

- создание "национальных учреждений" в качестве связующих звеньев в процессе сотрудничества с региональными и местными государственными органами по безотлагательным вопросам и вопросам, требующим особого внимания, таким как глобальная реконструкция зон.

4.3 Региональный (субнациональный) уровень

Размеры регионов могут быть различными, но они, как правило, представляют собой обширные территории с такими относительно постоянными характеристиками, как зоны поездок до места работы, "коридоры развития" и водосборные бассейны, что обеспечивает функциональность и последовательность процесса территориального развития. Основными задачами на региональном уровне является интерпретация и адаптация национальной политики к особенностям и условиям регионов, обеспечение стратегического плана в отношении конструктивного сотрудничества в области планирования и общего развития, а также осуществление руководства и оказание поддержки местным властям в создании механизмов планирования.

Целый ряд действующих на региональном уровне стратегий имеет отношение к таким областям, как экономическое развитие, экологические ресурсы, устойчивое развитие, развитие сельских районов, культурное наследие, туризм. Региональное правительство должно использовать территориально-пространственное планирование как механизм, обеспечивающий согласованность и интеграцию всех стратегий. Это должно осуществляться на основе комплексной стратегии, которая предусматривает анализ последствий правительственной политики для территорий и поощряет принятие дополнительных мер.

В функции региональных правительств в области территориально-пространственного планирования входит:

- разработка стратегий территориально-пространственного планирования при использовании модели общего развития региона сроком на 15-20 лет совместно с региональными и местными заинтересованными субъектами;
- выделение и охрана областей с природным капиталом, таким как рекреационные пространства, водные ресурсы и полезные ископаемые;
- планирование и создание значительной региональной инфраструктуры, которая выходит за пределы территорий, находящейся в ведении местных властей;
- использование экологической оценки и методологий оценки значительных региональных планов и проектов;
- управление местным территориально-пространственным планированием с целью обеспечения его соответствия национальным и региональным стратегиям и надлежащего проведения процедур принятия решений;

- обеспечение сотрудничества местных властей по вопросам планирования для решения основных вопросов общего характера (в частности, в пограничных зонах между городом и деревней), а также вопросов, касающихся водосборных бассейнов;
- сбор данных и предоставление информации и анализа направлений регионального территориального развития национальному и местному правительству;
- оказание поддержки в деле укрепления потенциала на местном уровне путем обеспечения руководства, проведения обучения и разъяснения законов;
- обеспечение механизмов обжалования спорных вопросов и разрешение конфликтов между местными властями путем согласительной процедуры.

4.4 Местный уровень

Большинство решений по вопросам планирования могут и должны приниматься на местном уровне. Решения должны приниматься в соответствии с национальной и региональной политикой и осуществляться в соответствии с детальным планом, подготовленным и утвержденным на местном уровне. Механизмы местного территориально-пространственного планирования отражены в рамочных и нормативно-правовых планах. Различные службы местной администрации должны сотрудничать в процессе подготовки планов для сопредельных городских зон и создания необходимого потенциала и механизмов. Также важно, чтобы местная администрация работала в сотрудничестве с региональными властями в целях обеспечения согласованности местной политики и региональной стратегии.

В функции местного правительства в области территориально-пространственного планирования входит:

- расстановка приоритетов деятельности в области территориального развития для местной зоны в сотрудничестве с местными заинтересованными субъектами и региональными ведомствами;
- подготовка простых рамочных планов для идентификации основной географической зоны, подлежащей изменению, определения первостепенных целей и политики планирования, разъяснение задач разных департаментов и структур, занимающихся реализацией намеченных целей;
- подготовка нормативных документов по планированию, содержащих правила принятия решений в отношении данной местности (эти задачи должны решаться в сотрудничестве с другими властями, в компетенцию которых входят более обширные территории);
- разработка совместно с членами общины политики планирования и предложений с учетом местных потребностей на региональном уровне;
- поощрение развития в соответствии с принятыми рамочными планами, например для обеспечения эффективного использования земель, являющихся государственной собственностью;

- создание партнерских связей при работе над проектами в государственном и в частном секторах, а также на уровне общин, с целью разработки конкретных предложений;
- строгое соблюдение планов и быстрое реагирование в случае выявления несанкционированного развития;
- контроль за осуществлением политики, выполнением предложений, процессом принятия решений и территориально-пространственным обустройством в данном конкретном месте.

4.5 Специальные учреждения

В большинстве стран центральные или региональные правительства создали специальные учреждения и наделили их конкретными полномочиями для решения срочных и требующих пристального внимания задач в области планирования, таких как создание новых поселений или восстановление старых промышленных зон. Эти организации доказали свою реальную роль в процессе проведения преобразований. Зачастую они наделены особыми полномочиями в отношении приобретения земель, развития территорий и распределения инвестиций. Эффективность их деятельности не всегда была достаточно высокой вследствие отсутствия сотрудничества с местными властями и другими заинтересованными сторонами. Передача полномочий может привести к снижению политической ответственности на местном уровне, а впоследствии к возникновению долгосрочных проблем, касающихся выполнения программы в общинах, в которых работают соответствующие органы власти и заинтересованные стороны.

Создание специальных учреждений является особенно важным в тех регионах, где местные власти не в состоянии решать важные проблемы территориально-пространственного планирования. Деятельность этих учреждений должна осуществляться в соответствии с той же национальной и региональной политикой в области планирования, что и деятельность других органов управления. Они должны сотрудничать с региональными и местными заинтересованными сторонами, которые должны быть представлены в их административном совете.

4.6 Резюме

Правительства должны руководствоваться принципом делегирования при распределении полномочий и стремиться к обеспечению участия низших уровней в процессе территориально-пространственного планирования. Национальные правительства (включая штаты в федеральных системах) должны создавать условия для успешного территориально-пространственного планирования на региональном и местном уровнях, которые предусматривают действие рамочного законодательства, содержащего описание механизмов и процедур планирования. Ведущая роль в разработке стратегий территориально-пространственного планирования с целью координации последствий отраслевых политик принадлежит региональному уровню. Местное правительство осуществляет руководство и регулирование развития в соответствии с рамками политики, что требует сотрудничества различных органов управления для осуществления деятельности в основных областях и создания необходимого потенциала.

5. СИСТЕМА ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В этой главе рассматриваются основные механизмы территориально-пространственного планирования, включая связанные с ним законодательство, политику, руководство, процедуры, стимулы и санкции. В ней также рассматривается ряд вспомогательных механизмов, таких как экономические рычаги, фактические материалы и информация, а также система взимания сборов.

5.1 Механизмы планирования

Все страны нуждаются в механизмах планирования, повышающих эффективность территориально-пространственного развития на основе общепринятых критериев. Многие страны отказались от прежних излишне подробных и директивных планов, выбрав нисходящий комплексный подход, который предполагает нереальную степень государственного контроля над частной деятельностью. Разработка и выполнение таких строгих планов связана с целым рядом трудностей. Они нуждаются в интенсивном обновлении и должны способствовать быстрому реагированию планирующих органов на возникающие обстоятельства. Механизмы планирования должны служить достижению цели. Необходимо найти равновесие между целеустремленностью и гибкостью при понимании того, какие задачи должны быть решены немедленно, а какие могут быть отложены на более поздний срок.

Механизмы должны последовательно обеспечивать активный и координированный подход к руководству процессом развития, а также объективность, подотчетность и гласность процесса принятия решений. Особенно важно, чтобы механизмы планирования (планы) разрабатывались на основе организационных документов всех секторов правительства, а не навязывались извне. Это означает, что их разработка должна проходить в атмосфере открытости и сотрудничества.

5.2 Правовая база

В последнее десятилетие многие страны осуществили масштабные реформы своих правовых норм, касающихся планирования, с тем чтобы система планирования стала более функциональной. Например, Ирландия, Нидерланды, Словения и Соединенное Королевство внесли существенные изменения в законодательство, касающееся планирования. Однако, в ряде стран процесс разработки законодательных актов в области планирования не поспевает за темпами развития системы территориально-пространственного планирования. Как правило, проблема заключается не в отсутствии законодательства, а в том, что оно уже утратило свою актуальность. Положения законов, применяемых к некоторым планам и процедурам (зачастую амбициозным), не соответствуют требованиям времени, что приводит к дискредитации системы территориально-пространственного планирования и последующему снижению ее значимости.

Реформа законодательства в области планирования не всегда являлась приоритетом. Например, в законодательстве стран, сосредоточенном на экономических преобразованиях или на вопросах их присоединения к Европейскому Союзу, основные компоненты, призванные способствовать территориально-пространственному планированию, отсутствуют, что приводит к задержке территориально-пространственного развития. Эти законы должны содержать положения о сотрудничестве между органами планирования и

структурами, представляющими отраслевые интересы, для обеспечения согласованности процесса принятия решений; о соответствии деятельности национальному и региональному планам; об официальных консультациях с членами общин и заинтересованными сторонами в процессе планирования и принятия решений, об экологической экспертизе планов и проектов.

В тех странах, где реформы законодательства в отношении планирования были проведены, произошло смещение акцента с регулирования физического землепользования на использование комплексного подхода к планированию территориально-пространственного развития. Это смещение акцента привело к:

- более эффективной координации отраслевой деятельности, имеющей межотраслевой характер в контексте территориального развития (экономическое развитие, экология, сельское хозяйство, здравоохранение);
- большей гибкости процесса планирования, достигнутой за счет упрощения планов, с тем чтобы они содержали четкие руководящие указания и одновременно предусматривали возможность возникновения непредвиденных обстоятельств;
- возрастанию ответственности за осуществление планирования органами управления на региональном и местном уровнях при обеспечении соответствия законам и надлежащего руководства;
- более эффективному участию местных общин и прочих заинтересованных сторон;
- возможности удержания органами планированием доли финансовой прибыли от предоставления прав на развитие территории частным застройщикам для возмещения побочных расходов и обеспечения определенных выгод для местных общин;
- пониманию экологических последствий процесса развития, что способствует предотвращению или уменьшению возможных неблагоприятных последствий.

5.3 Процесс принятия решений

В настоящем документе подчеркивается, что в открытом демократическом обществе с рыночной многоукладной экономикой национальные и региональные правительства не обладают абсолютной властью. Разработка политик и принятие решений должны осуществляться в сотрудничестве с заинтересованными сторонами и инвесторами. Однако, при решении некоторых важнейших вопросов для обеспечения эффективных и конкретных результатов должен применяться принцип "сверху вниз". Этот подход используется при решении безотлагательных вопросов, вопросов международного значения, в случае нежелательных спекулятивных операций или при необходимости устранения разногласий и конфликтов местного характера. Примерами подобных случаев являются необходимость охраны природного капитала, использования притока инвестиций, охраны культурного наследия от спекулятивной деятельности, принятия решений в отношении масштабного развития энергетической инфраструктуры. В таких случаях, как установление общего повсеместного налога на осваиваемые земли в целях соблюдения всеобщих интересов участие центральных органов власти по принципу "сверху вниз" в принятии решений также является необходимым.

Национальные и региональные решения такого рода должны носить обязательный характер для всех участников на всех уровнях и способствовать обеспечению подотчетности. Эти решения должны по возможности учитывать согласованные политические заявления и сопровождаться, при необходимости, соответствующими разъяснениями. Все уровни правительства должны иметь возможность участвовать в процессе принятия решений, например путем проведения консультаций по крупным проектам развития инфраструктуры или представления доказательств рассмотрения апелляций. Законы и проводимая политика определяют критерии, которыми национальные органы власти руководствуются для влияния на региональные и местные решения. Обычно вмешательство центральных органов управления в процесс принятия решений происходит тогда, когда речь идет о вопросах национальной и международной значимости или же о потенциально спорных вопросах на национальном уровне.

5.4 Политические заявления

Четко сформулированные национальные и региональные политические заявления играют ключевую роль в эффективном взаимодействии всех уровней правительств и секторов. Эти политические заявления должны содержать как общие цели, так и принципы территориально-пространственного планирования. Большинство стран составляет четкие заявления на национальном уровне в отношении общих целей территориально-пространственного планирования в целях достижения более высокой степени устойчивого развития. Эти заявления связаны с коллективно согласованными целями и показателями (как изложено ниже).

Страны должны разрабатывать планы национального территориально-пространственного планирования или же направлений развития на основе национальной политики планирования. Первым шагом к подготовке таких рамок является "национальный отчет о территориально-пространственном планировании", который содержит выводы, сделанные в процессе изучения, и объективные результаты исследования (см. ниже). Национальные политические рамки требуют от правительства, обладающего большим потенциалом, глубокого понимания направлений территориально-пространственного развития и его последствий, а также высокой степени политического консенсуса. Эти рамки не должны превалировать над развитием региональных стратегий. Перспектива национального развития строится, опираясь на региональный уровень. Все страны должны разработать рамки устойчивого национального развития; в большинстве стран они уже созданы.

Детально разработанная политика территориально-пространственного планирования может помочь созданию благоприятного климата для инвестиций. Эта политика имеет множество разных аспектов, таких как, охрана среды обитания, критерии доступа к формам развития и стандарты в области проектирования. Политические заявления способствуют последовательной деятельности, помогая инвесторам в выработке общих критериев планирования и процессе принятия решений. Частный сектор нуждается в четких, конкретных критериях, применимых повсеместно в общих интересах с указанием необходимых мер для обеспечения "одинаковых базовых условий" для инвесторов. Политические заявления являются особенно важными, если они вырабатываются в процессе консультаций и диалога, так как это гарантирует их широкую поддержку и одобрение. Несмотря на то, что консенсус достичь непросто, эффективным для политики развития

является применение таких методов как "снизу вверх" и "сверху вниз". Политические заявления должны быть обязательными на всех уровнях, но при наличии оснований допускать определенную свободу действия. В случае, если принятые решения противоречат выработанным политическим заявлениям, они должны сопровождаться рациональными разъяснениями.

Формулировка национальных целей и разработка политики территориально-пространственного планирования заслуживают особого внимания. В некоторых случаях политические заявления разрабатываются на основании действующих законов. Теоретически подобный подход является оптимальным, но на практике он может оказаться тяжеловесным, затрудняющим адаптацию к существующим обстоятельствам. Выполнение в контексте территориально-пространственного планирования политических заявлений, разработанных на основании существующих законов, сталкивается с трудностями в случае возникновения непредвиденных обстоятельств. Более гибкий и ясный подход должен способствовать положительным изменениям, инвестициям и устойчивому развитию.

Таким образом, формы политических заявлений на национальном, региональном и местном уровнях должны быть разнообразными. В то время как некоторые из них допускают возможность определенных отклонений, например, в области охраны критически важных природных ресурсов, высококачественных сельскохозяйственных земель или культурного наследия, другие предполагают большую свободу для лиц, принимающих решения. В случае отсутствия четкой системы планирования на местном уровне, наиболее предпочтительными являются ясные и конкретные заявления, не допускающие больших отклонений. Стабильность местных органов власти позволяет использовать интерактивный подход в вопросах территориально-пространственного планирования.

Важно, чтобы политические заявления в отношении территориально-пространственного планирования применялись всеми правительственными структурами и лицами, ответственными за руководство процессом территориально-пространственного планирования. Политические заявления являются не только директивами для системы территориально-пространственного планирования. Они являются важным механизмом для координации действий разных правительственных ведомств, частного сектора и общин. Они являются основой, как для формулировки предложений, так и для принятия решений.

5.5 Территориально-пространственные стратегии

Территориально-пространственные стратегии дают представление о предлагаемой модели территориально-пространственного развития и способствуют координации воздействия отраслевых стратегий. Основной задачей территориально-пространственных стратегий является максимальное укрепление устойчивого развития путем поощрения и управления территориально-пространственным развитием, реконструкции и инвестициям, создания инфраструктуры, т.е. транспортной сети, системы водоснабжения, жилья, социальных служб и системы здравоохранения, способствующих этому развитию, а также охраны экологических ресурсов. В процессе разработки стратегий следует уделять внимание альтернативным возможностям территориально-пространственного развития, которые подлежат обсуждению и стратегической экологической экспертизе (см. ниже).

Территориально-пространственные стратегии облегчают вертикальную интеграцию политики, устанавливая национальные приоритеты в области территориально-

пространственного планирования и одновременно способствуя участию органов управления низших уровней в разработке политики. Территориально-пространственные стратегии служат ориентирами для разработки основ политики, а также для государственных и частных инвесторов, государственных органов, неправительственных организаций и населения. Они указывают направление и приоритеты, оставляя право за местными органами принимать решения в случае необходимости.

Территориально-пространственные стратегии имеют отношение как к административным ведомствам, например, региональному правительству, так и к функциональным зонам, как, например, центральные зоны поездок до работы. Вместе с субрегиональными стратегиями они являются частью более общей региональной стратегии. Функциональные связи (т.е. жилье, работа, магазины, досуг) и административные границы неизбежно пересекаются как в регионе, так и за его пределами. Стратегия не должна быть ограничена историческими административными границами, не отвечающими современным требованиям территориально-пространственного планирования в данном регионе.

Разработка территориально-пространственных стратегий обычно входит в компетенцию регионального правительства. В ряде случаев местные органы управления добровольно участвуют в процессе разработки территориально-пространственных стратегий, например, в разработке территориально-пространственных стратегий для центральной зоны. Такое коллективное участие заинтересованных сторон в правительстве, гражданском обществе и предпринимательстве является крайне важным. Территориально-пространственные стратегии могут быть использованы в целях поощрения деятельности других секторов в области пространственного планирования и понимания взаимосвязи их деятельности с решениями других секторов. Территориально-пространственные стратегии, одобренные и утвержденные национальным и/или региональным правительством, могут иметь большее влияние на отраслевую политику.

Учет отраслевых интересов в процессе разработки стратегического плана является сложной задачей. Могут потребоваться многократные переработки стратегических планов, прежде чем все отраслевые интересы будут учтены. В короткой перспективе важно выявить и решить первоочередные задачи. Национальные и региональные правительства должны поддерживать процесс территориально-пространственного планирования и способствовать увязке секторального финансирования с территориально-пространственной стратегией. Обязательный характер стратегии для политики на местном уровне, предложений и правил (например, в основных развивающихся областях или подлежащих охране зонах культурного наследия) может служить определенным стимулом, однако степень директивности должна быть соразмерна с той задачей, которую предстоит выполнить.

Территориально-пространственные стратегии должны учитывать все важные аспекты процесса развития: они должны быть "территориально-пространственными" в том смысле, что их первоочередной задачей является координация результатов территориально-пространственного планирования и стратегическими в том смысле, что они определяют общие места развития на уровне населенных пунктов и субрегионов, не устанавливая конкретных границ. Таким образом, именно графики и диаграммы, а не картографическое изображение, могут дать самое наглядное представление о политике и предложениях, которые столь важны для осуществления стратегии.

5.6 Территориально-пространственные рамочные планы

Общее руководство разработкой предложений по планированию и критерий политики, на основе которых будут приниматься нормативные решения, должны найти свое отражение в территориально-пространственных рамочных планах. Эти планы составляются для местных органов управления и относятся к функциональным зонам городов или сельских местностей. Например, на этих планах город должен рассматриваться вместе с прилегающей к нему сельской местностью, а целая географическая зона национального парка должна занимать отдельный план. Такие "рамочные планы" имеют разные названия, как, например, городской план, план метрополитена, план районов, рек или транспортных коридоров.

Территориально-пространственные рамочные планы, цель которых заключается в координации предложений по развитию, являются также справочной базой для регулирования землепользования. Территориально-пространственные рамочные планы не дают автоматически права на развитие земель, но помогают потенциальному застройщику оценить как вероятность получения этих прав, так и препятствия и условия развития, особенно в отношении инфраструктуры. Территориально-пространственные рамочные планы должны дать представление заинтересованным сторонам о результатах планирования с помощью обозначения проектов на карте территории и указания точных границ зон застройки, реконструкции или известных охраняемых зон.

Территориально-пространственные рамочные планы должны быть совместным политическим заявлением соответствующих органов планирования и ключевых учреждений, участвующих в процессе развития. Они должны координировать пространственные аспекты отраслевой политики в зонах экономического развития, транспорта, охраны окружающей среды, здравоохранения, образования и сельского хозяйства. Территориально-пространственные рамочные планы должны быть тесно связаны с государственными инвестиционными программами, освещать территориальные аспекты отраслевой политики, а также указывать на соответствии или не соответствии этих планов политике.

Эта задача весьма непростая. Несмотря на трудности привлечения к участию в разработке территориально-пространственных рамочных планов местных органов управления и других ведомств, их значение трудно переоценить. Необходимость создания эффективной системы планирования очевидна, а такие недостатки, как отсутствие координации или фрагментарность развития, возникающие в результате конкуренции между местными органами управления и другими ведомствами, должны быть по возможности устранены. Национальные правительства должны всесторонне способствовать сотрудничеству между секторальными кругами и органами управления ввиду того, что эти планы имеют приоритетное значение для правительства. Цель заключается не в навязывании какой-либо конкретной модели развития, а в улучшение сотрудничества для разработки планов, отвечающего общим интересам.

Там, где местные органы управления являются малочисленными, национальное и региональное правительство могут обозначить зоны, для которых должны быть разработаны рамочные планы - это особенно важно для обеспечения координации процесса развития городских зон, к которым прилегают сельскохозяйственные зоны. Правительство также может поощрять или применять санкции в целях обеспечения более эффективного сотрудничества в процессе работы над планом. Правительственное финансирование,

субсидии и дотации на развитие инфраструктуры должны быть привязаны к разработке совместных межучрежденческих рамочных планов.

Планы являются обязательными для регулирования и управления процессом развития, однако обязательность их выполнения зависит от местных обстоятельств. В случае, если местное правительство не сформировано или же его возможности являются ограниченными, рамочные планы играют главенствующую роль в процессе регулирования развития до тех пор, пока не будут разработаны более подробные планы. В любом случае, рамочный план выделяет приоритеты, основные задачи и зоны первоочередной важности. Не следует стремиться к полной интеграции политики государственного сектора, так как это невозможно. Целью должно быть достижение консенсуса по вопросу о первоочередных действиях. В случае, если достижение консенсуса невозможно, стороны должны отдавать себе отчет в последствиях подобного вынужденного бездействия. Рамочный план является отражением взаимодействия государственной и частной инвестиционной политики в конкретный момент, а также динамики территориально-пространственного развития, его направлений и трудностей.

В ряде стран рамочные планы являются более подробными и содержат конкретные указания в отношении каждого отдельного земельного участка. Недостатком такого подхода является отсутствие гибкости и сложность приведения его в соответствие с новыми реалиями. Он не отражает реальную значительную степень неопределенности в отношении территориально-пространственного развития и государственных инвестиций, однако при возникновении определенности в отношении реализации проекта потребуются подробные и обязательные спецификации. Политика, которая основана на критериях, определяющих цели для конкретных или общих зон развития, повсеместно подтвердила свою эффективность в отношении руководства процессом изменений на этом уровне. Таким образом, рамочные планы сочетают в себе подробные и обязательные рекомендации с общими предложениями и направлениями политики. Они также должны быть тесно связаны с другими методами осуществления процесса территориально-пространственного планирования, такими, как стимулы или субсидии. Рамочные планы должны разрабатываться в процессе сотрудничества, позволяющем заинтересованным сторонам выражать свое мнение в отношении предварительных предложений, предлагать альтернативы, и в случае необходимости, формулировать возражения по варианту, выбранному органами планирования. Должна существовать система независимого изучения рамочного плана третьей стороной, которая учитывала бы эти возражения. План должен соответствовать национальной и региональной политике, хотя в большинстве случаев он должен быть одобрен высшим органом управления.

5.7 Регулирование землепользования и управление развитием

Большинство решений в отношении процесса развития должно приниматься на местном уровне и основываться на критериях (правила принятия решений), разработанных в политических документах (включая рамочный план) и одобренных местными органами управления после консультаций с высшими уровнями правительства. Эта процедура требует, чтобы те субъекты (включая все государственные структуры), которые намерены осуществить застройку (свыше определенных параметров), получили разрешение от местных органов управления. Необходимо также проведение консультаций с каждым из секторов в отношении конкретных решений. Однако, система должна делать общий упор на том, что в отношении местных решений должно иметься согласие между отраслевыми интересами,

достигнутое на региональном и рамочном уровне. Неизбежно появление предложений, которые не фигурируют в стратегиях и планах. В этих случаях следует руководствоваться общими положениями и критериями рамочных планов.

Все решения в отношении управления развитием должны быть подотчетны выборному органу соответствующего уровня. Процесс принятия решений должен быть гласным, объективным и непредвзятым. Так, например, органы планирования должны обеспечивать доступ к документации и публичность своих заседаний, с тем чтобы решения, принятые на основе рекомендаций должностных лиц политическими представителями и сотрудниками местных органов управления, носили транспарентный характер. Как отмечалось выше, в тех местах, где политические органы еще не окончательно сформированы, для принятия решений целесообразно назначить специальный комитет, состоящий из представителей общественности, общины и предпринимательских кругов. В целях повышения эффективности работу над большинством текущих вопросов следует делегировать должностным лицам, но в случае участия третьих сторон, окончательные решения должны утверждаться главным директивным органом.

Законодательство в области планирования служит для определения того, в отношении каких процессов развития необходимы решения национальных или региональных правительств, со ссылкой на принцип делегирования. Это означает, что большинство решений должно приниматься на местном уровне. Национальное правительство должно обеспечивать защиту своих интересов и приоритетов, используя политические заявления и региональные и рамочные планы. В случае необходимости вмешательства более высоких уровней, процедура должна предусматривать проведение консультаций с местными органами управления и другими заинтересованными сторонами в отношении принятых решений.

В большинстве европейских стран более детальное регулирование осуществляется подзаконными актами в области районирования (обязательными директивными планами). Планы районирования предоставляют права на застройку после их утверждения властями. Выдвигаемые предложения по застройке сверяются с планами районирования перед выдачей разрешений. Такой подход требует от системы планирования разработки планов районирования. Адаптация этих планов к существующим условиям и их обновление затруднено, особенно если подзаконные акты, регулирующие районирование, становятся частью законодательства. Они являются жесткими и негибкими, но в некоторых случаях это оказывается полезным (например, для охраны природных ресурсов). Однако во многих странах такая жесткость планов приводила к срыву их выполнения; параллельно заключались неофициальные соглашения или проводилась несанкционированная застройка вне системы территориально-пространственного планирования.

В случае, если главным застройщиком является государственный сектор, и, следовательно, модели развития являются в определенной мере предсказуемыми, такой подход имеет большую эффективность. Однако, глобальный опыт свидетельствует о недостаточном соответствии такого подхода современному процессу территориально-пространственного планирования. Рыночная система приводит к тому, что предложения по застройке исходят их множества различных источников и правительство стремится поощрять развитие путем координации, в то время, как планы районирования не могут способствовать этому разнообразию. В нестабильных ситуациях метод районирования в управлении развитием вряд ли может быть эффективным. Новые процедуры, действующие

во многих странах, допускают большую гибкость в интерпретации планов районирования и оценке предложений. Это не снижает эффективности планов районирования, но меняет их суть. Вместо прогнозирования форм территориально-пространственного планирования и включения их в соответствующие планы, разработки правил принятия решений и других критериев (например, влияние на доступность, интенсивность вклада в экономическое развитие), составители планов районирования могут интерпретировать, а иногда и адаптировать стратегии для реализации неожиданных, но позитивных предложений по развитию, которые отвечают общим целям правительства.

Широко применяются другие способы упрощения и повышения эффективности регулирования, такие как, принятие национальных кодексов в отношении повышения энергоэффективности и основных проектно-конструкторских критериев новых зданий. Это важно для большинства стран, но особенно для тех, где местное правительство не обладает достаточным потенциалом для решения этих вопросов. Кодексы должны иметь силу закона, чтобы стать эффективным механизмом улучшения качества процесса развития больших территорий. Кодексы приветствуются частным сектором, который стремится к установлению общих стандартов для различных территорий. Менее нормативное руководство по развитию также находит широкое применение для обеспечения координации между развитием транспорта и использованием земель путем осуществлении контроля за соблюдением требований в отношении доступности и интенсивности развития, а также для определения местонахождения служб здравоохранения и образования.

Как правило, инвесторы должны проводить переговоры с многочисленными регулирующими органами, занимающимися вопросами землепользования, выдачей разрешений на строительство и заселение, охраной окружающей среды, а также противопожарной безопасностью. Инвесторы могут также проводить переговоры по финансовым вопросам и получению от правительства других стимулов. В некоторых странах регулирующие органы занимаются целым комплексом вопросов, что способствует их интеграции, но затрудняет действие механизма утверждения решений, который требуют законодательных и других изменений на национальном уровне. Некоторые отраслевые регулирующие органы могут сопротивляться внедрению такой практики, считая что она способствует ослаблению их полномочий. Таким образом, координация по принципу "единого окна" является более важной, чем интеграция регулирующих органов.

Работа разных регулирующих органов должна быть как минимум согласованной и взаимодополняющей. Для осуществления процесса развития необходимо иметь четкое представление о том, какие конкретно разрешения требуются на различных стадиях. Следует координировать работу отраслевых регулирующих органов для достижения общих целей. Способствовать координации работы отраслевых регулирующих органов может как их участие в подготовке стратегических и рамочных планов, так и обеспечение увязки финансирования региональной и городской политики с положениями рамочных планов.

5.8 Обеспечение осуществления

Эффективность системы управления развитием зависит от ее способности обеспечить осуществление согласованных законодательных положений. Это – основная исполнительная функция территориально-пространственного планирования. Большой прогресс был достигнут в отношении контроля со стороны демократического правительства за несанкционированной деятельностью в интересах более устойчивого развития и улучшения

качества жизни, хотя несанкционированное обустройство территорий еще широко распространено в Европе. Очевидно, что достижение цели комплексного территориально-пространственного развития невозможно без принятия решительных мер в отношении несанкционированного развития.

Застройщики должны быть готовы к "подрыву системы", так как среднесрочные последствия могут подрывать инвестиционную деятельность, создав дополнительный риск и неопределенность. Основные частные инвесторы поддержат деятельность по обеспечению осуществления проектов в случае, если утвержденные правила будут последовательно применяться в соответствии с гласной политикой и процедурами.

Главная задача в связи с процессом применения права заключается в предотвращении чрезмерной директивности стратегий, планов и правил, в обеспечении их межотраслевой согласованности, а также в их четком и ясном изложении для населения и инвесторов. Во-вторых, в отношении несанкционированного обустройства территории должны приниматься жесткие меры. Такие меры могут включать, например, снос зданий, построенных без соответствующих разрешений. Этим должны заниматься национальные и региональные правительства, которые также должны следить за обеспечением законности и соизмеримости принимаемых мер. В-третьих, правительство должно тщательно изучить последствия масштабного несанкционированного обустройства территории для системы территориально-пространственного планирования. В ряде стран это называется "реурбанизацией". Необходимо заново проанализировать процесс развития в целях лучшего учета отраслевых интересов в координированной деятельности по благоустройству и предоставлению услуг, с тем чтобы обустройство территорий соответствовало высоким стандартам устойчивого развития. Следует подчеркнуть, что этот процесс является ценным инструментом, но вовсе не гарантирует соответствие таким стандартам.

5.9 Экологическая оценка

Экологическая оценка представляет собой систематизированный подход к оценке воздействия проектов развития на окружающую среду. Стратегическая экологическая оценка, экологический оценка планов и программ определяют степень устойчивости развития, намеченного в конкретном проекте. В ряде стран экологическая оценка выявляет взаимосвязь между экономическими и социальными последствиями проектов и планов и их физическим воздействием на окружающую среду.

В любой из этих форм, экологическая оценка является полезным инструментом комплексной политики. Она помогает проверить взаимное соответствие планов и программ, а также их соответствие целям национального устойчивого развития. Экологическая оценка и стратегическая экологическая оценка проектов развития, планов и программ широко применяются в ряде стран-членов ЕЭК ООН. Был опубликован целый ряд руководящих принципов, обеспечивающих превращение этих инструментов в неотъемлемую часть процесса принятия решений, а не в запоздалые соображения по поводу соблюдения существующих требований. Некоторые страны разработали компенсаторные природоохранные методы, способствующие более устойчивому развитию. Это помогает учитывать возможные экологические издержки процесса развития, а компенсаторные экологические инвестиции способствуют общему, если не положительному, то хотя бы нейтральному результату.

Для процесса экологической оценки проектов требуются значительный опыт, ресурсы и данные. Тем не менее, общий принцип оценки воздействия на окружающую среду допускает более простую форму профессионального анализа. Следует проявлять предосторожность в случае возникновения сомнений в отношении степени воздействия или при наличии вопросов, требующих более детального изучения. То есть следует отклонить или пересмотреть проект развития, который потенциально может иметь негативные экологические последствия без возможности принятия компенсаторных мер. В ряде стран общий оценочный подход к текущим проектам развития проявляется в виде заполнений соответствующих вопросников. Застройщики могут эффективно участвовать в процессе экологической оценки, обеспечивая услуги экспертов, предоставляя данные или выделяя средства на такую оценку.

5.10 Экономические механизмы

Целью территориально-пространственного планирования является удовлетворение потребностей общества – более прочная местная экономика, более устойчивое развитие и более высокое качество жизни. Планирование может помочь в достижении этих целей путем создания условий для инвестиций и направления их в нужное русло, улучшения и сохранения таких ценностей, как земля и частная собственность, обеспечения стабильности и снижения, тем самым, риска для инвесторов, изучения экзогенных факторов существующих и новых проектов развития. Главным методом осуществления этой деятельности является регулирование, так как оно способствует реализации стратегий и рамочных планов. Для максимального повышения эффективности в системе территориально-пространственного планирования должны использоваться активные механизмы, которые обеспечивают соответствие моделей развития поставленным задачам. Инструменты планирования, наряду с другими экономическими механизмами, способствуют осуществлению развития.

Координация деятельности между секторами является особенно важной. Экономические структуры и экологические ведомства должны сотрудничать при разработке стратегий территориально-пространственного планирования. Опыт показывает, что сектор экономического развития, основными задачами которого является создание новых рабочих мест или мест профессиональной подготовки, а также максимально эффективное обеспечение товарами и услугами, не уделяет достаточного внимания территориально-пространственному планированию. Однако, территориально-пространственное планирование может способствовать повышению эффективности инвестиций благодаря направлению и объединению различных видов деятельности и координированию процесса территориального развития, включая использование государственных земельных ресурсов. Целью системы территориально-пространственного планирования является выявление и устранение препятствий на пути реализации проектов, особенно когда это касается координирования деятельности по созданию инфраструктуры, осуществляемой субъектами из различных отраслей. Право принудительного приобретения земель и собственности должно быть тесно связано с утвержденными стратегиями и планами территориально-пространственного планирования.

Территориально-пространственное планирование может влиять на стоимость земель и собственности благодаря поощрению инвестиций, которые в свою очередь создают более стабильные условия, необходимые для всех инвесторов. Новые проекты развития могут обеспечивать более значительные выгоды для коммун и предпринимателей за счет

частичного возвращения и возмещающая стоимости проектов развития из различных схем. Это может также способствовать тому, что новые проекты развития смягчат или компенсируют их косвенное воздействие на другие сферы предпринимательства или на местную экономику путем контролирования этого воздействия и взимания компенсационных сборов за развитие.

5.11 База данных и мониторинг

Предоставление информации является важнейшим инструментом управления процессом территориально-пространственного планирования, но существует опасность задержки в проведении политики и концентрации средств на сборе данных (подход, заключающийся в подготовке обзора перед разработкой плана). Здесь требуется итерационный процесс, который может привести к использованию предварительных планов и политики во время подготовки базы данных.

По мере возможности, данные должны содержаться в общей базе данных, которая служит основой для географической информационной системы. База данных должна облегчать регистрацию и картографирование изменений в области землепользования и использования собственности, демографии, в социальной и экономической сферах, в том, что касается качества окружающей среды и построенных объектов, а также экологических рисков. Крайне важным является понимание того, какие изменения произошли на территории и что является их причиной (или побудительными мотивами). Подход к решению проблем должен быть ориентирован на выявление проблемных областей, в которых необходимо вмешательство и проведение перемен.

Процесс территориально-пространственного планирования предполагает использование баз данных, созданных другими организациями, как государственными, так и частными. Одним из способов является создание региональных территориально-пространственных обсерваторий, работающих от имени целого ряда заинтересованных субъектов из различных отраслей и связывающих и объединяющих воедино данные всех уровней для обеспечения регионального и местного анализа ситуации. Эта работа во многом способствует лучшему пониманию территориально-пространственной организации и работы рынков, особенно рынка жилья и рынка рабочей силы, а также транспортной структуры и тенденций ее развития.

Целевые и ориентировочные показатели являются основными компонентами процесса планирования, которые широко используются в настоящее время в процессе выработки политики, оценки и анализа. Как отмечалось выше, при проведении мониторинга на национальном уровне эти показатели позволяют оценить результаты планирования (являясь зачастую дополнительными параметрами), контекст территориально-пространственного планирования (такой, как использование транспорта) и процедуры управления развитием (для обеспечения правильности и эффективности процесса принятия решений). Эти показатели играют важную роль в создании справочной базы данных, что включает взаимный обмен информацией и опытом для более эффективного мониторинга и улучшения работы организаций. Создание справочной базы данных предполагает в целом ряде стран отбор и определение ориентировочных показателей и проведение сравнения эффективности работы различных организаций, в том числе во временном отношении.

Роль национального правительства в осуществлении контроля за территориально-пространственным развитием и планированием заключается в осуществлении трех основных видов деятельности:

- изучении результатов работы системы и их сравнении с целевыми показателями, разработанными исходя из национальных приоритетов;
- мониторинге национальных и международных условий для определения условий территориально-пространственного развития;
- мониторинге процедур с целью обеспечения эффективного и объективного процесса принятия решений.

Все результаты мониторинга могут быть сведены воедино в "национальном докладе о территориально-пространственном развитии". Мониторинг результатов и условий территориально-пространственного развития вероятнее всего будет касаться местного уровня. Роль национального правительства заключается в определении национальных целевых и ориентировочных показателей (которые могут быть дополнены региональными и местными показателями) и сборе информации с целью создания национальной базы данных для обеспечения сравнительных данных по регионам. Примером использования результатов мониторинга является оценка возможного использования незастроенных земель в связи с ростом городов или относительной доступности городских служб. Эта информация может быть чрезвычайно полезной для национального отраслевого планирования.

5.12 Стоимость территориально-пространственного планирования

В случаях, когда территориально-пространственное планирование эффективно разработано на государственном уровне, оно является самокупаемым. Инвестиции в создание инфраструктуры и обустройство территории значительно превышают затраты, связанные с созданием системы планирования. Решения и совместная деятельность многих участников в процессе эффективного территориально-пространственного планирования способствуют повышению значимости процесса развития. Он позволяет увеличить и сохранить стоимость земель и собственности и обеспечивает хорошую прибыль от инвестиций. Координация инвестиций, основанная на территориальной стратегии, позволяет направить государственные инвестиции в нужное русло и избежать лишних расходов. Территориально-пространственное планирование должно способствовать уменьшению экологических расходов и других издержек, таких как, например, автодорожные пробки. В ряде стран территориально-пространственное планирование рассматривается как важный фактор улучшения системы здравоохранения и повышения благополучия населения, что способствует снижению затрат в других секторах. Кроме того, в более длительной перспективе эффективное территориально-пространственное планирование уменьшает расходы по осуществлению несогласованных и экологически вредных проектов развития, повышая их общее значение за счет комплексного инвестирования.

Система эффективного территориально-пространственного планирования может способствовать созданию необходимой инфраструктуры благодаря применению системы денежных сборов за побочные последствия и другим договоренностям с застройщиками. Она может обеспечить создание в общине дополнительных служб за счет возмещения части средств, полученных в результате застройки земель и использования собственности.

Другими словами, административные расходы, связанные с территориально-пространственным планированием, могут нести стороны, заинтересованные в получении разрешения на развитие. В целом ряде стран такая система денежных сборов уже действует.

Собранные в процессе территориально-пространственного планирования данные представляют интерес для отрасли, занимающейся строительством и освоением территорий. Некоторые данные в процессе планирования и регулирования будут предоставляться бесплатно, однако за предоставление особых данных органы планирования, как правило, взимают плату. Например, это относится к подробной оценке экономической эффективности использования земель и собственности. В некоторых случаях органы планирования взимают плату за предоставление планов, но исключительно для возмещения административных расходов. Соответствующие обобщенные данные всегда должны предоставляться общине в кратчайшие сроки.

5.13 Управление и борьба с коррупцией

Несмотря на то, что территориально-пространственное планирование должно осуществляться на региональном и местном уровнях, национальное (а в ряде стран и региональное) правительства руководят этим процессом. Это руководство предполагает одобрение стратегий территориально-пространственного планирования и других механизмов на региональном уровне с целью обеспечения их соответствия национальным приоритетам и проведения необходимых консультаций для их подготовки. Разработка политики для регионов не является задачей центрального правительства. Этим должно заниматься региональное правительство или местные органы управления. Одной из основных обязанностей регионального правительства (если оно существует) является одобрение плановых механизмов местных органов управления. В обоих случаях в большинстве стран широко применяется практика проведения официальных слушаний, на которых различные заинтересованные субъекты имеют возможность совместно критически оценивать содержание стратегии.

Опыт европейских стран показывает, что слишком сложные процедуры одобрения стратегий и планов могут привести к задержке инвестирования и пробуксовыванию системы. Политические разногласия являются скорее нормой, чем исключением и необходимость эффективных процедур, обеспечивающих возможность их выражения, является очевидной. Неоправданных задержек можно избежать, если привлечь на ранних стадиях разные уровни правительств и заинтересованные стороны к разработке предварительных документов. Органы управления высшего уровня должны указывать четкое направление на ранних стадиях процесса, когда проблемы являются более многочисленными.

Принятие местными органами плановых механизмов не предусматривает существования механизмов более высокого уровня. Система должна быть организована, но не по принципу иерархии, так как эффективное территориально-пространственное планирование является восходящим (снизу вверх) и нисходящим (снизу вверх) процессом одновременно (см. принцип делегирования, изложенный в разделе 3.2). Особенно важно, чтобы планы реализовывались быстро в зонах ускоренного развития, таких как городские окраины. Это обстоятельство является достаточным основанием для применения "минималистского подхода", при котором осуществляются только стратегии, имеющие отношение к наиболее важным и срочным вопросам для ускорения разработки более детальных планов в тех случаях, когда они необходимы.

Территориально-пространственное планирование оказывает существенное влияние на стоимость земли и собственности и, таким образом, на контролирующие их заинтересованные стороны как в государственном, так и в частном секторах. Совместно с рыночными механизмами территориально-пространственное планирование может существенным образом способствовать концентрации денежной стоимости в данном конкретном месте. Неудивительно, что решения по освоению территорий могут быть связаны с коррупцией, даже в самых развитых системах. Необходимо пристально следить за процедурами принятия решений и их объективностью. Необходимо также следить за эффективностью процесса принятия решений. Процедуры должны гарантировать, что стороны, заинтересованные в результатах (должностные лица или политики), не участвуют в процессе принятия решений. Национальное правительство может обеспечивать объективность решений путем разработки кодексов добросовестной практики (хотя это могут делать и сами органы планирования), тщательного изучения всех известных нарушений добросовестной практики и принятия серьезных мер в случаях выявления коррупции. Подавляющее большинство нарушений может быть предотвращено при использовании существующей правовой системы.

Наконец, приветствуется независимая оценка функционирования системы территориально-пространственного планирования. Помимо того, что правительства должны играть главную роль в управлении, следует создать независимую структуру, состоящую из представителей всех секторов (государственного, частного и добровольцев), а также международных наблюдателей для целей оценки работы системы и формулирования рекомендаций в отношении возможных изменений и первоочередности задач.

5.14 Резюме

Законодательные механизмы, политика и процедуры, относящиеся к системе территориально-пространственного планирования, в последнее время были пересмотрены во многих странах. В результате повысилась значимость стратегии, что способствовало более эффективному межотраслевому сотрудничеству и большей гибкости регулирования развития. Первоочередной задачей является введение в силу закона, обеспечивающего минимальные приоритетные механизмы и транспарентные процедуры территориально-пространственного планирования. Для координации межотраслевой деятельности и работы административных структур на относительно больших, но взаимосвязанных территориях, необходима разработка стратегий территориально-пространственного планирования. Они могут быть дополнены директивами в отношении наиболее безотлагательных вопросов. Политические заявления важны на всех уровнях для обеспечения устойчивого и эффективного процесса принятия решений, обширных источников информации и большей уверенности инвесторов в отношении процедур. Это включает рамочные планы, в которых содержатся базовые политические заявления и конкретные руководящие принципы развития, реконструкции и инфраструктурной координации. Эти механизмы должны опираться как на систему экологической оценки планов и проектов, так и на надежную и последовательную систему обеспечения осуществления решений.

6. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН И ЗАЩИТА ПРАВ

В настоящей главе рассматриваются различные процессы привлечения заинтересованных сторон к процессу территориально-пространственного планирования. В нем также приводится краткое описание того, каким образом территориально-пространственное планирование может защитить и укрепить права общественности.

6.1 Привлечение заинтересованных сторон

Успешное осуществление развития и стратегий возрождения зависит от обеспечения поддержки и прав собственности в связи с территориально-пространственным планированием для всех заинтересованных сторон. Привлечение заинтересованных сторон обеспечивает обмен знаниями и информацией, которые улучшают процесс территориально-пространственного планирования и делают его более чувствительным к насущным потребностям. Оно помогает также улучшить взаимопонимание между заинтересованными сторонами и обеспечивает лучшую поддержку политики. Все развитые системы территориально-пространственного планирования включают процедуры вовлечения заинтересованных сторон во все этапы процесса и обеспечивают последовательность общего подхода путем создания возможностей для:

- участия – когда органы власти, принимающие решения, открыты для обсуждения путей реализации проектов и получения мнений по возможным вариантам;
- консультаций – когда органы власти, принимающие решения, имеют предпочтительный вариант или даже проект предложений, которые они могут представить другим сторонам на рассмотрение и доработку;
- представительства – когда сторонам, которых затрагивают предложения, разрешается обратиться к властям с официальным протестом;
- обжалования – когда стороны, которые не согласны с решением, имеют возможность обжаловать его на различных основаниях в вышестоящих административных органах и/или судах.

Существует множество способов и методов привлечения заинтересованных сторон (см., например, канцелярия заместителя премьер-министра Великобритании, 2003 год). Большинство способов могут быть легко адаптированы к обстоятельствам или изменены. Все они имеют свои сильные и слабые стороны, поэтому успешность работы зависит от того, насколько эффективно они используются. Для правильного выбора таких способов из имеющегося арсенала следует определить главную причину или намеченную цель встречи, а также круг заинтересованных сторон. Независимо от используемого способа, целесообразно обращаться к новым потребностям образования, обучения и поддержки структур территориально-пространственного планирования.

Важнейшее значение имеет выявление и привлечение к работе всего круга заинтересованных сторон. К их числу могут относиться стороны, непосредственно участвующие в процессе принятия решений, такие как органы власти (политики и государственные служащие), прочие ветви правительства, участвующие в развитии отрасли промышленности и инвесторы, а также те стороны, которые могут внести реальный вклад в

процесс принятия решений, такие как представители общин и НПО. Выявление других заинтересованных сторон может оказаться более сложным, однако усилия в этом направлении и приглашение их к сотрудничеству зачастую являются необходимыми мерами для обеспечения сбалансированного участия общественности и учета мнений населения и групп граждан, интересы которых обычно не представлены в достаточной степени.

Участие

На ранних этапах разработки и рассмотрения стратегий и планов территориально-пространственного планирования до утверждения органами планирования какого-либо конкретного варианта, может оказаться полезным привлечение широкого круга заинтересованных сторон к обсуждению и разработке предложений. Эффективным способом стимулирования интереса в рамках процесса проведения обзора или сбора информации является распространение документов по конкретным вопросам или отчетов об осуществлении предыдущих планов. Участие на ранних этапах работы позволит разработать более конструктивные решения, способные обеспечить решение большего круга задач. Оно может включать обширное исследование для выявления общественного мнения о проблемах и приоритетах их решения. Это приносит двойную пользу благодаря привлечению тех групп, интересы которых обычно не представлены в достаточной степени.

Такие меры по привлечению к работе являются наиболее эффективными на уровне общин, где заинтересованные стороны имеют четкое представление об имеющихся препятствиях и областях, которые требуют принятия решений, как, например, в случае создания новой жилой зоны. Они также могут быть полезными на более стратегических уровнях, хотя это и будет связано с привлечением представительских организаций. Участие на ранних этапах процесса планирования может быть значительно расширено при наличии соглашений о сотрудничестве, обеспечивающих объединение различных заинтересованных сторон для проведения обсуждений, как на стратегическом, так и на местном уровнях. Такие встречи для обсуждений могут играть роль "координатора проекта", обеспечивающего разработку политики, предложений и проектов или согласованность обсуждения за "круглым столом".

Существует множество способов стимулирования участия местной общины. Успешность их применения зависит от целого ряда различных факторов (Вставка 3). Все способы могут быть адаптированы или изменены в зависимости от обстоятельств, но их успешное применение зависит от того, как они используются. Например, на встречах организаций, занимающихся разработкой проектов, приглашенные специалисты консультируются с местными жителями, избранными представителями общественности, планировщиками и другими группами, как правило на районном или местном уровне. На них делается попытка проанализировать проблемы и возможности, выявить направления действий, разработать решения и стратегии осуществления развития.

Вставка 3: Десять факторов успешного участия

1. Правильный выбор времени и четкое понимание потребностей
2. Эффективная группа представителей заинтересованных сторон
3. Привлечение широких кругов
4. Доверительный и транспарентный характер процесса
5. Взятие обязательств и/или участие в работе видных лидеров, занимающих высокие должности
6. Поддержка или участие "устоявшихся" органов власти
7. Преодоление недоверия и скептицизма
8. Эффективное руководство процессом
9. Промежуточный успех
10. Переключение внимания на проблемы более общего характера

Источник: UN-НАВИГАТ, 2005.

"Реальное планирование" имеет форму публичной встречи, на которой используется пространственная модель для начала обсуждений между участниками по вопросам местного планирования, а специалисты помогают разработать возможную политику и практику в области развития. Для облегчения выражения мнений и пожеланий различных групп могут использоваться "ролевые" методы участия, призванные обеспечить лучшее понимание вопросов, более полную оценку различных перспектив и развитие навыков общения.

Полезными для стратегического планирования могут быть также рабочие встречи небольших групп для обсуждения конкретных вопросов. На них можно использовать самые различные способы, позволяющие представителям и гражданам обсуждать, оценивать, получать информацию и планировать свою деятельность, оказывающую влияние на процессы и проекты развития. Особым вариантом таких рабочих встреч небольших групп являются специальные "фокус-группы", состоящие из людей, которые регулярно проводят обсуждения запланированных или намеченных в программе конкретных вопросов.

Консультации

После завершения процесса обсуждения проекта с общественностью важным инструментом становится проведение консультаций. Оно используется для выработки предпочтительного варианта, обеспечивающего большую степень подробности и более сфокусированное обсуждение этого варианта. Органы планирования имеют свое видение способов осуществления проекта, но они должны оставаться открытыми для их пересмотра в свете выводов консультативной группы.

Консультации должны проводиться после подготовки проекта стратегии или плана, в котором излагаются политика, предложения и мотивировка. К проекту должен также прилагаться доклад, содержащий экологическую оценку предлагаемого предпочтительного варианта или вариантов. В документе должен быть четко сформулирован масштаб будущих изменений, таким образом чтобы можно было надлежащим образом учесть возможные препятствия, такие как обязательные к исполнению решения властей или других юрисдикций. Проект и резюме подлежат широкому распространению среди других заинтересованных органов, занимающихся планированием, НПО, представителей бизнеса и компаний, участвующих в проектах развития, а также общественности, которые должны сформулировать свои замечания в течение установленного периода времени.

После распространения проекта стратегического плана участники могут изучить вопрос взаимосвязи между отраслевыми стратегиями и планами. Обычно закон определяет круг заинтересованных субъектов, с которыми органы планирования должны проводить консультации, таких как учреждения, занимающиеся вопросами экономического развития и окружающей среды, а также правительственные ведомства. Другие правительственные органы могут также рассмотреть на этом этапе вопрос о соответствии проекта законам. Результаты работы этих консультантов помогут органам планирования доработать план таким образом, чтобы он в максимально возможной степени предусматривал взаимовыгодные решения. Внимание, уделенное решению проблем на этом этапе, принесет свои плоды позднее, обеспечив более широкую поддержку стратегии или плана различными отраслями, поскольку у них будут общие имущественные права и общая ответственность за его выполнение.

Обоснованная оппозиция и проверка плана

После принятия органами планирования решения о предпочтительном плане, как правило в виде резолюции совета или выбранных представителей, заинтересованные стороны должны иметь возможность сформулировать свои официальные возражения или выразить поддержку предложений. Стратегия или план должны быть широко обнародованы с указанием конкретного срока для получения замечаний. Власти должны регистрировать официальные заявления и отвечать на представленные возражения.

В случае использования комплексного подхода возражения правительственных учреждений будут немногочисленными, хотя расхождение мнений всегда неизбежно. Одна из характерных задач заключается в обеспечении того, чтобы основные заинтересованные стороны и представители частного сектора взяли на себя обязательства уже на раннем этапе. Требуется особые усилия на всех уровнях для обеспечения надлежащих стимулов и эффективности консультаций с этими органами. В этом процессе должны участвовать все министры правительства.

Если граждане или учреждения представляют официальные возражения по плану, многие системы территориально-пространственного планирования допускают их рассмотрение какой-либо независимой структурой. Органы планирования могут облегчить этот процесс, но не должны непосредственно участвовать в выборе такой независимой структуры. Многие системы предусматривают также процедуру официального заслушивания некоторых возражений, однако для этого требуются значительные средства, что делает эту процедуру во многих случаях нецелесообразной. Какой бы метод не использовался, ответственный за рассмотрение возражений орган должен подготовить доклад, в котором объясняется процесс рассмотрения и содержатся итоговые рекомендации. Граждане имеют право знать, каким образом рассматривались их возражения.

В связи с тем, что стратегии территориально-пространственного планирования вызывают разногласия, существует угроза возникновения серьезной оппозиции, приводящей к задержке утверждения плана. Целый ряд стран был вынужден провести соответствующие правовые реформы во избежание намеренных длительных задержек в процессе принятия решений, приводящих к дополнительным расходам и упущенным возможностям. Необходимо найти оптимальное соотношение между защитой прав граждан, с одной стороны, и эффективной и действенной работой системы, с другой стороны. Придание

законной юридической силы результатам процесса рассмотрения может помочь свести к минимуму количество возможных "подводных камней".

Реакция участников будет зависеть от характера плана. Если планы являются слишком подробными и чрезмерно директивными по своему характеру, вероятнее всего, что в их отношении возникнет серьезная оппозиция. Стратегия или план должны касаться таких вопросов, которые обеспечат координацию действий государственного и частного секторов для достижения цели. Дальнейшие обжалования должны быть ограничены только лишь процедурными вопросами в случаях, когда органы планирования не соблюдают установленные законом процедуры.

Обжалование предложений по развитию и права третьих сторон

Даже если решения были приняты в соответствии с утвержденным набором планов и политикой, которые предварительно широко обсуждались, утверждение об отсутствии необходимости дальнейших консультаций по мере осуществления процесса развития является спорным. Иногда, решения о развитии на местном уровне могут приниматься руководителями, которые должны уведомить о них заинтересованные стороны и получить их замечания, так как транспарентность остается важной на всех стадиях процесса.

Вследствие того, что не все предложения по развитию отражены в планах, возникает необходимость более детального изучения этих предложений специалистами и выбранными представителями. Эти предложения могут стать отправной точкой изменения планов. Это приводит к тому, что характер планов территориально-пространственного развития становится все менее нормативным, а участие государственного сектора в разработке предложений все более значительным. В таких случаях необходимость эффективных консультаций с заинтересованными сторонами с целью выработки официальной оппозиции становится очевидной. Директивный орган рассмотрит в свою очередь официальные возражения вместе с предложениями.

После принятия решения о предоставлении прав на развитие, многие страны отказываются признавать право на обжалование заинтересованными сторонами. В немногих странах, таких как, например, Ирландия, разрешено подавать обжалования при определенных обстоятельствах. Наблюдается усиление государственной поддержки прав заинтересованных сторон в случае, если развитие может иметь для них неблагоприятные последствия. С другой стороны, при отказе в праве на развитие, лица, представившие предложения, имеют право сформулировать официальные возражения для получения разъяснений по принятому решению и его возможного обжалования. Эти обжалования будут рассмотрены на высшем правительственном уровне, что позволит всем сторонам представить свои проекты до принятия обязательного для исполнения решения. Деятельность органа, рассматривающего обжалования, также как и органа, принимающего решения, должна осуществляться в соответствии с национальной, региональной и местной политикой.

6.2 Защита прав

Закон и соответствующие соглашения должны гарантировать права на интеллектуальную собственность органа-составителя планов (в большинстве случаев это выбранный представительский орган). Власти должны иметь возможность взимать

небольшую плату за продажу и тиражирование этих материалов, а также вносить изменения в них в соответствии с процедурой.

Как и большинство правительственных документов, планы обычно содержат оговорку о том, что с них можно делать копии для личного пользования, но при условии ссылки на его составителя. В отношении картографических документов, являющихся собственностью государственных ведомств или других организаций, существуют особые условия. В этих случаях, предоставляется право на использование карт, а их тиражирование разрешается при условии надлежащей ссылки на источник.

Право интеллектуальной собственности принадлежит не лицам, разрабатывающим стратегии и планы (если иное не указано в договоре), а организации, занимающейся этим проектом. Если частное лицо представляет документ, который может быть квалифицирован как научная работа, подготовка плана может быть защищена авторским правом.

6.3 Резюме

Привлечение заинтересованных сторон способствует обмену знаниями и информацией с целью улучшения процесса территориально-пространственного планирования. Это также способствует достижению консенсуса между заинтересованными сторонами и укреплению общей поддержки такой политики. Любая развитая система территориально-пространственного планирования предусматривает участие заинтересованных сторон в процессе разработки политики. Точнее, такая система дает возможность для участия, проведения консультаций, представления интересов и обжалования решений. Для привлечения к работе заинтересованных сторон существует множество способов, большинство из которых может быть адаптировано или изменено в зависимости от обстоятельств. Результат во многом зависит от способа их применения. При внесении изменений в систему территориально-пространственного планирования необходимо уделять должное внимание вопросу авторских прав.

7. УКРЕПЛЕНИЕ И ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В этой главе рассматриваются первоочередные задачи развития системы территориально-пространственного планирования. В нем содержатся некоторые примеры того, как эти задачи решаются в странах - членах ЕЭК и указаны основные направления деятельности по укреплению системы территориально-пространственного планирования и повышению ее эффективности.

7.1 Поощрение диалога

Система территориально-пространственного планирования способствует успешному и эффективному развитию и является основным компонентом рационального управления. Доступ населения к системе здравоохранения, а также благополучие, благосостояние и условия жизни граждан во многом зависят от моделей развития. Именно поэтому решения в отношении развития являются предметом обсуждений. Многие страны приняли участие в широких общественных дебатах о характере и роли территориально-пространственного планирования, проводимых с участием правительственных структур разных уровней, неправительственных организаций, научных работников (Ирландия, Нидерланды, Польша, Словения и Соединенное Королевство). Такие дебаты помогают прийти к согласию в отношении необходимости и характера изменений. В подготовленном в 1998 году документе "Нидерланды 2030 г.", представлено четыре возможных сценария и шесть направлений территориально-пространственного планирования в Нидерландах на период до 2030 года, которые служат основой для обсуждений на государственном уровне вопросов территориально-пространственного развития (вставка 4).

Вставка 4: Документ "Нидерланды 2030 г."

В документе "Нидерланды 2030 г." рассматриваются возможности территориально-пространственного планирования и связанные с ним опасности на основе целей этой деятельности.

1. Потребности в территориальном пространстве

Какие действия предпринимает правительство Нидерландов в связи с непрерывной урбанизацией? Поощряет ли оно этот процесс или противодействует ему? В 2030 году население Нидерландов будет составлять 18,5 млн. человек (в настоящее время 15,6 млн.), что потребует большее пространство на душу населения и лучшее качество жилья по сравнению с нынешним. Спрос на сельское жилье и высококачественное жилищное строительство будет стремительно расти.

2. Транспортные средства

Как должна решаться проблема перевозки людей и товаров? Нужно ли поощрять развитие новых транспортных средств? Пробки на автомагистралях Нидерландов затрудняют доступ к городам. Следует ли строить новые дороги или лучше использовать уже существующие? Какую роль в этом процессе будут играть технологический прогресс и новые формы частного и общественного транспорта?

3. Взаимосвязь между окружающей средой и экономикой

Как достичь устойчивого равновесия между экономикой и экологией? С помощью технологического прогресса или нового экономического порядка? Возрастет значение таких секторов экономики, как сфера обслуживания и средства массовой информации; аэропорт Роттердама и амстердамский аэропорт "Шипхол" расширят свои функции "главных аэропортов". Возможно ли развитие обоих направлений без ущерба для окружающей среды?

4. *Обеспечение жильем и уклад жизни*

Каким образом можно предотвратить расслоение населения на обеспеченных и малообеспеченных граждан? Следует ли делать инвестиции в развитие самих людей или нужно улучшать условия обитания? Нидерланды являются поликультурной страной, сочетающей в себе различные жизненные уклады и жилищные потребности. Могут ли быть удовлетворены все эти потребности?

5. *Природа и ландшафт*

Нидерланды придают большое значение охране окружающей среды и поддержанию биологического многообразия. Организации по охране окружающей среды насчитывают большое число сотрудников. Городское население стремится проводить отдых на природе и в сельской местности. Можно ли надлежащим образом совместить охрану окружающей среды и потребности населения в отдыхе на природе?

6. *Взаимоотношения индивида и правительственных структур*

Каковы взаимоотношения властей и индивида в процессе территориально-пространственного планировании? Следует ли делать упор на централизации или поощрять децентрализацию?

Источник: Netherlands Council of Housing, Spatial Planning and the Environment, 1998.

7.2 Правовая база

Система территориально-пространственного планирования должна опираться на четкую правовую базу, которая способствует решению вопросов на местном уровне. Правовая база должна определить:

- функции и обязанности правительства и других ведомств с учетом обмена опытом в процессе выработки стратегий и принятия решений;
- требующиеся национальные механизмы планирования на всех уровнях юрисдикции;
- минимальное число процедур планирования и контроля за развитием, обеспечивающих подотчетность и защиту прав человека и авторских прав на всей территории;
- требования в отношении сотрудничества местных органов управления и контроля со стороны региональных или национальных органов за решениями, значение которых выходит за рамки подотчетной местным властям территории (см. пример во вставке 5);
- методы, с помощью которых местные органы управления могут обеспечивать стимулы или санкции, содействующие руководству процессом развития.

Вставка 5. Стратегии территориально-пространственного обустройства Ирландии

В соответствии с докладом 2006 года "Стратегии территориально-пространственного обустройства Ирландии" необходимо более интенсивное сотрудничество правительств Республики Ирландия и Северной Ирландии, с тем чтобы наилучшим образом использовать оценочную сумму в 10 млрд. евро для развития транспорта, информационных технологий, средств массовой информации в течение последующих 10 лет. В документе приводятся несколько примеров европейских стран для иллюстрации того, как перекрестные инициативы в процессе сотрудничества в области территориально-пространственного планирования и создания инфраструктуры способствуют повышению конкурентоспособности отдельных стран при сохранении их юрисдикции. Документ свидетельствует о том, что интенсивное ежедневное сотрудничество в таких областях, как энергетика и транспортная сеть способствует устранению существующих недостатков. Тем не менее, в докладе содержится заключение о необходимости принятия срочных мер для реализации стратегии территориально-пространственного планирования в рамках сотрудничества. Примеры включают в себя ускорение развития ключевых коридоров между городами, населенными пунктами и сельской местностью.

Источник: Adair et al, 2006.

7.3 Административная и неофициальная деятельность

В некоторых странах планы становятся частью национального или регионального законодательства до начала их осуществления. Может также возникать необходимость их одобрения на более высоких уровнях. Следует внимательно изучать вопросы расширения полномочий местных органов управления для принятия их собственных планов и руководства процессом развития в соответствии со стратегией развития, выходящего за рамки подотчетных местным властям территории. Это должно происходить в рамках принципов и директив, разработанных на более высоком уровне и под общим контролем регионального или национального правительства. Должны быть также рассмотрены партнерские соглашения (см. пример во Вставке 6).

Вставка 6: Региональные партнерские соглашения в Шотландии

Уставные партнерские соглашения. Уставные партнерские соглашения заключаются в целях выполнения на региональном уровне определенных задач в соответствии с требованиями закона о сотрудничестве органов управления с их партнерами для обеспечения услуг и инфраструктуры в соответствующем географическом пространстве. Совместные совещания сотрудников полиции и руководителей пожарных служб, совместно разработанные планы, а также Служба пассажирского транспорта "Стэтклайд" являются примерами подобного функционирования. Законодательная поддержка уставных партнерских соглашений, как правило, способствует приверженности партнеров внедрению и осуществлению разработанных планов и предложений. Однако, разработка партнерских соглашений сопровождается определенными трудностями, связанными с необходимостью учета различных потребностей, интересов и целей соответствующих органов управления/областей.

Неуставные или добровольные партнерские соглашения. В других случаях местные органы управления и местные учреждения сотрудничают добровольно с целью планирования и обеспечения услуг и инфраструктуры в регионе. Исполнительные учреждения поощряют партнерские соглашения, а общины Шотландии оказывают им поддержку на разных географических уровнях: внутри общины, на уровне города или жилых районов. Добровольное транспортное партнерство является одним из примеров добровольного объединения органов управления для разработки стратегии, устранения различий между планами и/или решения спорных вопросов. Неофициальные соглашения о сотрудничестве способствуют совместному пониманию потребностей и интересов общин, а также сотрудничеству в области развития или финансирования инфраструктуры и услуг.

"Неофициальные" сетевые механизмы. Существующие различные соглашения о сотрудничестве представляют собой неофициальные сетевые механизмы, созданные в целях поощрения сотрудничества между разными органами управления/учреждениями в регионе, и/или для ускорения процесса вызревания идей о решениях определенных проблем. Примерами могут служить неофициальные совещания местных руководителей в городах и неофициальные связи между партнерами из соседних общин. В большинстве случаев – это форумы для обмена информацией, которые не имеют официального статуса органа, занимающегося планированием. Они способствуют укреплению взаимопонимания и сотрудничества между партнерами, не наделяя их статусом "законных" официальных механизмов, обеспечивающих осуществление принятых стратегий и планов.

Источник: Scottish Executive, 2002.

7.4 Политическое и профессиональное развитие

Территориально-пространственное планирование требует эффективных рабочих отношений между политической и профессиональной сферой. Роль политиков – управлять процессом выработки политики, а роль профессионалов – объективно оценивать возможные последствия этой политики. Подготовка и обучение в процессе территориально-пространственного развития и планирования имеют важнейшее значение для обеих сфер. Например, в Словакии программа ЕС ФАРЕ предусматривает поддержку подготовки

партнеров. На Балканах, в черноморских и в восточно-средиземноморских странах ряд инициатив в области территориально-пространственного планирования был поддержан Двусторонней программой помощи развитию, осуществляемой правительством Греции (вставка 7).

Вставка 7: Греческая Двусторонняя программа помощи развитию и сотрудничества

Министерство охраны окружающей среды, градостроительства и общественных работ Греции оказывает поддержку различным проектам в области территориально-пространственного планирования и строительства путем осуществления Двусторонней программы помощи развитию и сотрудничества. Двусторонняя программа включает в себя три тематических области, одной из которых является территориально-пространственное планирование. Территориально-пространственное планирование подразделяется на три сектора: а) стратегия территориально-пространственного планирования и приоритеты пространственного развития, б) учреждения и администрация: руководство территориально-пространственным планированием и организация работы, с) создание механизмов и агентств по сбору информации и данных. Программа финансирует проекты в странах ЮВЕ и ВЕКЦА.

Источник: Hellenic Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works, 2004.

7.5 Руководящие принципы территориально-пространственного планирования

Важными элементами профессиональной подготовки являются успешный опыт и демонстрационные проекты. Региональные и национальные правительства, а также неправительственные организации играют важную роль в поддержке демонстрационных проектов и распространении их результатов. Национальные правительства, ЕС, Совет Европы, ЕЭК ООН и НПО выделяют значительные ресурсы на конкретные задачи (например, устойчивая система управления в городских и прибрежных зонах).

Существует также потребность в разработке руководящих принципов, учитывающих национальные и региональные особенности. Например, в таких странах как Словения и Швейцария при руководстве территориально-пространственным планированием принимается во внимание специфика каждой из стран. В Финляндии национальные руководящие принципы землепользования признают ключевую роль территориально-пространственного планирования (вставка 8).

Вставка 8: Национальные руководящие принципы землепользования в Финляндии

Правительство Финляндии утвердило национальные руководящие принципы землепользования впервые в 2000 году. Эти принципы были разработаны в результате сотрудничества с парламентом, рядом министерств, региональными советами и региональными экологическими центрами (региональные службы государственного экологического управления). Руководящие принципы способствуют осуществлению международных конвенций и соглашений по охране культурного наследия, биологического разнообразия, климатических условий и регионального развития в европейской перспективе.

Предпосылки для проведения в жизнь руководящих принципов содержатся в самой системе территориально-пространственного планирования и инициативах, принятых государственными органами власти, которые обязаны применять эти принципы в рамках своей работы. Муниципальные и региональные советы по вопросам планирования способствуют применению этих принципов с учетом особенностей каждого района и согласуют их с местными и региональными целями. Региональное планирование включает в себя региональный план землепользования и программу регионального развития. В обязанности регионального совета входит подготовка обоих планов.

Источник: Министерство окружающей среды и энергетики Дании, 2001 год.

7.6 Резюме

Территориально-пространственное планирование может помочь обеспечить экономические, социальные и экологические выгоды. При правильном использовании система территориально-пространственного планирования является механизмом стимулирования инвестиций, развития, повышения экологических показателей и улучшения качества жизни. Наиболее важными факторами повышения эффективности и укрепления системы территориально-пространственного планирования являются:

- привлечение заинтересованных сторон на раннем этапе и поддержание непрерывной связи и диалога;
- согласие в отношении общих принципов, целей и стратегий территориально-пространственного планирования (для которого не требуется подробного, жесткого районирования);
- создание базы данных по территориально-пространственному планированию как основы для разработки политики и принятия решений;
- соответствующие согласованные меры по обеспечению доступа заинтересованных сторон к процессу принятия решений;
- простой рамочный план, который обеспечивает ясность процесса и возможности для гибкого подхода в тех районах, где предусматриваются значительные изменения;
- гибкая позиция в случае возникновения непредвиденных обстоятельств и в процессе выработки более экологически конструктивных решений, принимающих во внимание местные условия;
- применение оценки и методов технико-экономического обоснования для определения потенциального воздействия политических решений;
- интегрирование стратегий в городских и сельских районах для обеспечения учета отраслевых интересов;
- лидерство, стратегия и координация ресурсов – основные принципы успешного осуществления программы.

СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Adair, A. and others (2006). *Spatial Strategies on the Island of Ireland. Development of a Framework for Collaborative Action.* InterTradeIreland, Newry.

Alterman, R. (ed.) (2001). *National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-making,* Liverpool University Press, Liverpool.

Cullingworth, B. and Nadin, V. (2006). *Town and Country Planning in the UK.* Fourteenth edition. Routledge, London.

Danish Ministry of Environment and Energy (2001). *Spatial planning as an instrument for promoting sustainable development in the Nordic countries. Action programme for 2001–2004.* Danish Ministry of Environment and Energy, Copenhagen.

European Commission (1997). *Compendium of European planning systems. Regional Development Studies Report 28.* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Council of Town Planners (2003). *ECTP Good Practice Guide on Planning for Sustainable Development.* European Council of Town Planners, London.

Hellenic Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works (2004). *Country Profile: Greece. National reporting to the Twelfth Session of the Commission on Sustainable Development of the United Nations.* Department of International Relations and EU Affairs, Hellenic Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works, Athens.

Koresawa, A. and Konvitz, J. (2001). "Towards a New Role for Spatial Planning". In: *Organisation for Economic Co-operation and Development (2001). Towards a New Role for Spatial Planning.* OECD, Paris.

Netherlands Council of Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM-raad) (1998). *City Land-Plus advice on "Netherlands 2030 – an Exploration of Spatial Scenarios" and "Housing Scenarios 2030".* VROM-raad, The Hague.

Robert, J. and others (2001). *Spatial impacts of community policies and costs of non-coordination. Study for DGXVI (Regional Policy).* Agence Européenne Territoires et Synergies, Strasbourg.

Scottish Executive (2002). *Review of Scotland's Cities – the Analysis.* The Stationery Office, Edinburgh.

Slovenian Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy (2002). *Spatial Planning Act.* Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy, Ljubljana.

South African Ministry of Agriculture and Land Affairs (2001). *White Paper on Spatial Planning and Land-use Management.* Ministry of Agriculture and Land Affairs, Pretoria.

South African National Development and Planning Commission (1999). *Draft Green Paper on Planning and Development.* National Development and Planning Commission, Pretoria.

Stead, D., Geerlings, H. and Meijers, E. (eds.) (2004). Policy integration in practice: the integration of land-use planning, transport and environmental policy-making in Denmark, England and Germany. Delft University Press, Delft.

Talvitie, J., (2001). "Incorporating the Impact of ICT into Urban and Regional Planning". In: European Journal of Spatial Development, Stockholm, Sept. 2004, no.10.

Tsenkova, S. (2005). Trends and Progress in Housing Reforms in South-Eastern Europe. Council of Europe Development Bank, Paris.

United Kingdom Department of the Environment, Transport and the Regions (1998). Guidance on enhancing public participation. Department of the Environment, Transport and the Regions, London.

United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister (2003). Participatory Planning for Sustainable Communities: International experience in mediation, negotiation and engagement in making plans. Office of the Deputy Prime Minister, London.

United Kingdom Office of the Deputy Prime Minister (2005). Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Office of the Deputy Prime Minister, London.

ЕЭК ООН (2000 год). Стратегии ЕЭК ООН в области устойчивого качества жизни в населенных пунктах в XXI веке (НБР/1999/4/Rev.1). ЕЭК ООН, Женева.

ЕЭК ООН (2003 год). Устойчивое развитие населенных пунктов в регионе ЕЭК ООН: прогресс и вызовы (ECE/AC.25/2004/4). Экономический и Социальный Совет. ЕЭК ООН, Женева.

UNECE (2005). Trends in Europe and North America – The Statistical Pocketbook of the Economic Commission for Europe. United Nations, New York.

UN-HABITAT (2005). Promoting Local Economic Development through Strategic Planning. United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

United Nations (2006). World Urbanization Prospects: The 2005 Revision. United Nations, New York.

Williams, R.H. (1996). European Union Spatial Policy and Planning. Paul Chapman Publishing, London.

ПРИЛОЖЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОСТРАНСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ³

Заброшенные земли или место ("браунфилд")	Ранее использованная земля, на которой имеется или имелось постоянное строение (за исключением сельскохозяйственных или лесных построек) и связанная с ней инфраструктура.
Водосборный бассейн/Бассейн реки	1) Зона, в которой поверхностный сток воды осуществляется через единую дренажную систему. 2) Участок земли с поверхностными стоками, впадающими в реку, водохранилище или водоем.
Развитие	Изменение формы земель и собственности или их использования. Оно определяется конкретно для каждой системы и может впоследствии дорабатываться с помощью инструментов планирования. Оно обычно включает строительство новых зданий, изменения существующих строений, земляные работы, такие как добыча ископаемых, снос зданий и некоторые изменения в использовании собственности.
План развития	Документ, в котором излагаются политика и предложения местных органов планирования по развитию и использованию земли и зданий, находящихся в подведомственном им районе.
Права развития	Юридическое право произвести изменение или осуществить развитие. Некоторые ограниченные права развития обеспечиваются конституциями.
Экологическая оценка/ Оценка воздействия на окружающую среду	Метод, используемый для выявления воздействия проектов развития на окружающую среду. После принятия директивы ЕС 85/337/ЕЕС (с внесенными в нее в 1997 году поправками), к экологической оценке некоторых государственных и частных проектов, способных оказать существенное воздействие на окружающую среду, применяется законодательная процедура. Оценка воздействия на окружающую среду требует подготовки предварительного проекта, сфокусированного на

³ При составлении настоящего глоссария использовались в основном следующие источники:

- European Commission (1997). *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Environment Agency (online). EEA multilingual environmental glossary. EEA, Copenhagen (<http://glossary.eea.europa.eu/EEAGlossary>).
- UK Planning Portal (online). *Glossary of planning terms*. UK Planning Portal (managed by the Office of the Deputy Prime Minister), Bristol (<http://www.planningportal.gov.uk>).

этом аспекте. Она может производиться на месте или как кабинетное исследование в зависимости от характера/масштаба проекта

**Обеспечение
осуществления**

Обеспечение осуществления контроля за планированием. Местные органы планирования должны обеспечить соблюдение условий и положений решений по вопросам планирования и контроль за развитием, осуществляемым без разрешения соответствующих властей. Однако местные органы планирования не обязаны по закону обеспечивать осуществление контроля; они делают это в той или иной степени, в зависимости от политических обязательств и выделенных средств.

**Рамочный план/
документ**

Документ, обеспечивающий общие рамки территориально-пространственного планирования для данного города или населенного пункта. Он осуществляется при помощи более подробных директивных документов и иногда носит название "муниципальный генеральный план".

**Неиспользованное ранее
место ("гринфилд")**

Земля (или определенное место), обычно фермерская земля, которая ранее не обрабатывалась.

Инфраструктура

Основные службы, необходимые для осуществления развития, такие как, например, дороги, электроэнергия, канализация, водоснабжение, учреждения сферы образования и здравоохранения.

**Использование
земли/Землепользование**

Способ использования или обработки земли.

**Планирование
землепользования**

Систематическая оценка земляного и водного потенциала, альтернативных методов землепользования и других физических, социальных и экономических условий для выбора таких вариантов использования земли, которые являются наиболее выгодными для землепользователей при отсутствии ущерба ресурсам или окружающей среде, с одновременным выбором мер, поощряющих такое землепользование. Планирование землепользования может осуществляться на международном, национальном, районном (проект, водосбор) или местном (поселок) уровнях. Оно предполагает участие землепользователей, органов, занимающихся планированием и принятием решений, и включает в себя образовательные, правовые, налоговые и финансовые аспекты.

**Местные власти/
Местное правительство**

Низший уровень выбранного правительства. Может существовать более одного уровня местного правительства.

Местный план	План, в котором подробно излагаются политика и конкретные предложения по развитию и использованию земли в каком-либо районе и содержатся руководящие принципы принятия решений по текущим вопросам планирования.
Природный капитал	Перенос экономического понятия "капитал" (средства производства) на экологические "товары и услуги". Он относится к запасам (например, лес), которые обеспечивают поток товаров (например, новые деревья) и услуг (например, связывание углерода, борьба с эрозией, среда обитания).
Инструмент планирования	Средство, с помощью которого выражается и проводится политика в области планирования, включая планы местности, технические задания и прочие документы, основанные на картах и схемах; оно также может включать в себя налоговые и другие меры.
Разрешение на планирование	Официальное утверждение, полученное от какого-либо совещательного органа и зачастую оговоренное определенными условиями, которое позволяет осуществить предложенное развитие.
Система планирования	Совокупность правовых, институциональных и прочих договорных документов в каком-либо месте или регионе страны для проведения территориально-пространственного планирования. Элементы системы могут не быть взаимозависимыми, но являются взаимосвязанными в их влиянии на территориально-пространственное развитие.
Ранее использованные земли	См. Заброшенные земли ("браунфилд").
Регион	Участок территории, который может быть выделен для целей территориально-пространственного анализа и планирования как единый и когерентный, и/или административное подразделение в стране.
Региональное планирование	Планирование в регионе. Оно обычно осуществляется региональными властями, но может быть также предпринято правительством страны или совместно работающими местными властями. Как правило, это планирование является стратегическим, но с различной степенью интеграции между землепользованием и другим отраслевым планированием.

Региональная политика	Политика, призванная обеспечить меры по устранению социального и экономического неравенства между регионами. Она обычно влечет развитие экономики в относительно бедных регионах благодаря финансовой помощи, учебным программам и другим мерам, и контроль за ростом в относительно богатых регионах.
Территориально-пространственное развитие	Изменения в территориально-пространственном распределении различных видов деятельности и создание взаимосвязи между ними путем конверсии земли и собственности.
Заинтересованная сторона	Учреждение, организация или группа, имеющие определенную заинтересованность в конкретной отрасли или системе.
Стратегическая экологическая оценка	Метод, аналогичный оценке воздействия на окружающую среду, но применяемый обычно к политике, планам, программам и группам проектов. Стратегическая экологическая оценка (СЭО) обеспечивает потенциальную возможность избежать подготовки и осуществления нецелесообразных планов, программ и проектов и помогает выявить и оценить альтернативы проектов и их совокупное воздействие. СЭО бывает двух основных типов: отраслевая СЭО (применяется при наличии многих новых проектов в одной отрасли) и региональная СЭО (применяется в случаях, когда в рамках одного региона планируется масштабное экономическое развитие).
Стратегическое планирование	Подготовка стратегии или основы для роста в широком контексте без подробного выделения земель или районирования. Стратегическое планирование, как правило, является долгосрочным и всеобъемлющим - оно сводит воедино вопросы социального, экономического и территориально-пространственного развития.
Оценка устойчивости	Оценка социального, экономического и экологического воздействия плана или программы.
Несанкционированное развитие	Развитие, осуществленное или осуществляемое без получения соответствующего разрешения. В отношении него могут быть приняты меры принудительного характера.
Городской район	Географический район с высокой плотностью населения в рамках ограниченной зоны. Дома и другие здания находятся, как правило, поблизости друг от друга.

Городская окраина	Переходная зона между городским районом и сельской местностью. Она может являться ценным ресурсом для создания мест отдыха и занятия спортом, особенно в случаях, когда для этого не имеется земли в городских районах.
Возрождение городов	Обеспечение нового развития и активного роста в городском районе путем создания рабочих мест и принятия мер по экологическому восстановлению.
Районирование	Контроль за использованием земли путем ограничения освоения земель конкретными районами и зонами.

